Die Ministerverantwortlichkeit

in Verfassungsstaaten auf historischer und staatsrechtlicher Grundlage.

Inaugural-Dissertation

verfasst und der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Julius-Maximilians-Universität Würzburg

zur Erlangung der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Doktorwürde

vorgelegt von

Ludwig Köbrich

aus

Steinbach-Hallenberg.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Würzburg.
Buchdruckerei Franz Staudenraus
1913.

Referent: **Professor Dr. R. Piloty.**

Meinen lieben Eltern!

Inhalts-Verzeichnis.

§ 1. Einleitung.

I. Historische Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit.

§ 2. **A. Analogien im Altertum.**
B. Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit
§ 3. 1. In Deutschland
§ 4. 2. In England und Frankreich.
§ 5. 3. In den deutschen Einzelstaaten.
§ 6. 4. In den übrigen Staaten Europas und den Vereinigten Staaten von Nordamerika.

II. Dogmatischer Teil.

§ 7. 1. Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit.
§ 8. 2. Der Zweck der Ministerverantwortlichkeit.
§ 9. 3. Die Begründung der Ministerverantwortlichkeit.
§ 10 4. Die Ministerverantwortlichkeit bei der Demission der Minister.
§ 11. 5. Die Ministerverantwortlichkeit bei Armeebefehlen und Armeeverordnungen.

Literaturverzeichnis.

Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland 1859.

Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien 1833.

Bornhak, Allgemeine Staatslehre 1896.

— Grundzüge des deutschen Staatsrechts.

— Preussisches Staatsrecht, Bd. I.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht 1876.

Bülau, Die Behörden in Staat und Gemeinde 1836.

Caracoussie, Königtum und Ministerverantwortlichkeit 1897.

Cnyrim, Die Verantwortlichkeitsfrage 1848.

Constant, Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publiés sur le représentatif Ed. Laboulage 1807.

— Cours de politique constitutionelle Ed. M. J. 1837.

Graf von Dohna, Besprechung im Archiv für öffentliches Recht Bd. 28, S. 154.

von Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate 1903.

Gerber, Grundzüge des Staatsrechts 1880 3. Aufl.

Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart.

Hanke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit 1880.

Hübler, Organisation der Verwaltung.

Hatschek, Englisches Staatsrecht Bd. II 1905.

Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte.

— Allgemeine Staatslehre.

Krieghaff, Die Ministerverantwortlichkeit in Theorie und Praxis 1894.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1897.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs II.

v. Marschall-Bieberstein, Ministerverantwortlichkeit und Gegenzeichnung, Berlin 1911.

von Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1899.

Montesquieu, De l'esprit des lois Libre XI Chap. VI.

Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht 1891.
Rehm, Allgemeine Staatslehre 1899.
Schulze, Preussisches Staatsrecht.
Schwegler, Römische Geschichte, Tübingen 1853—58.
von Sarqey, Staatsrecht des Königreich Württemberg.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrecht.
von Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 1885.
Todd, Über die parlamentarische Regierung in England, übersetzt Assmann 1869, 1870.
Zinkeisen, Geschichte Griechenlands vom Anfang geschichtlicher Kunde bis auf unsere Tage, Leipzig 1832—40.
Zoepfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrecht.

§ 1.

Einleitung.

Minister im heutigen Sinne sind die Inhaber der höchsten staatlichen Verwaltungsstellen; das Ministerium ist die oberste Verwaltungsbehörde eines Staates. Die Minister werden in monarchischen Staaten von dem Träger der Krone, in republikanischen Staaten von dem gewählten Oberhaupte des Staates ernannt und bestellt. Ihr Wirkungskreis ist die Beratung des Staatsoberhauptes, die Ausführung der Gesetze auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung oder vermöge der ihnen zugewiesenen allgemeinen ausführenden Gewalt; ferner die Gegenzeichnung der von dem Staatsoberhaupte ausgehenden Regierungsakte, sowohl im Sinne einer Beglaubigung als auch zum Zwecke der Feststellung der Ministerverantwortlichkeit, endlich die Besetzung der staatlichen Behördenstellen auf Grund Vollmachterteilung seitens des Staatsoberhauptes oder im Wege des Vorschlags an das Staatsoberhaupt.

Die für die konstitutionellen Staaten wichtigste Frage ist die der Verantwortlichkeit der Minister gegenüber der Volksvertretung. Der Begriff der Ministerverantwortlichkeit ergibt sich aus dem Worte selbst, sie ist diejenige Verantwortlichkeit, die ein Minister zu tragen hat. Der Begriff der Verantwortlichkeit ist ein allgemeiner. Er bedeutet, das jemanden die Pflicht trifft, sich zu verantworten, hinsichtlich eines bestimmten Verhaltens Rede und Antwort zu stehen, sich zu rechtfertigen (Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit S. 1; Caracoussie, Königtum und Ministerverantwortlichkeit S. 33.) Dieser all-

gemeine Begriff der Verantwortlichkeit erfährt hinsichtlich der Frage, wem gegenüber, wofür und für wen die Pflicht sich zu verantworten, besteht, durch die Beifügung des Wortes „Minister“ seine notwendige Ergänzung. Es handelt sich bei der Ministerverantwortlichkeit um eine Verantwortlichkeit, die den Ministern eigentümlich ist und die sich nach Inhalt und Umfang von der Verantwortlichkeit unterscheidet, die alle anderen Personen trifft. (Rehm, Allgemeine Staatslehre S. 326.) Diese besondere Art der Verantwortlichkeit der Minister beruht auf dem Gedanken, dass ihnen ein ganz besonderer Kreis von Pflichten obliegt, die durch ihre besondere staatsrechtliche Stellung bedingt ist.

Den Minister trifft zunächst die moralische Verantwortlichkeit für sein Tun und Lassen, er hat sich die kritische Beurteilung seiner Handlungen gefallen zu lassen, und die sich daraus ergebenden Folgen auf sich zu nehmen. Soweit dabei eine öffentliche Kritik seiner amtlichen Handlungen in Frage kommt, bezeichnet man diese moralische Verantwortlichkeit als politische (Pistorius a. a. O. S. 2f.; Krieghoff, Die Ministerverantwortlichkeit in Theorie und Praxis S. 15ff.; Maurer, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien S. 10f. abweichend Frisch, die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate S. 149, 155). Wird die Kritik von der Volksvertretung ausgeübt, der in den meisten Verfassungen das Recht, Anfragen und Interpellationen an den Minister zu richten, ausdrücklich zugestanden ist, spricht man von parlamentarischer Verantwortlichkeit. Von dieser moralisch-politischen ist scharf die rechtliche oder juristische Verantwortlichkeit des Ministers zu unterscheiden; sie ist dann gegeben, wenn die Rechtsordnung an ein bestimmtes Verhalten Rechtsfolgen knüpft und wenn der einzelne dafür verantwortlich ist, dass er ein solches Verhalten vermeidet. Auch dieser rechtlichen Verantwortung unterliegt der Minister und zwar ebenso wie jeder Angehörige des Staates in strafrechtlicher wie in zivilrechtlicher Beziehung.

Aus der besonderen staatsrechtlichen Stellung der Minister und den damit verbundenen besonderen Pflichten aber hat sich noch ein erhöhtes Mass von Verantwortlichkeit entwickelt, deren Bedeutung darin liegt, dass der Minister nicht nur für die Staatsakte, die er unmittelbar kraft eigener Entschliessung selbständig vornimmt, verantwortlich wird, sondern auch für die Staatsakte, die von dem Staatsoberhaupte vorgenommen werden, sofern er durch Gegenzeichnung dafür die Verantwortlichkeit übernimmt. Die Ministerverantwortlichkeit in diesem Sinne ist das Resultat einer jahrhundertelangen Entwicklung, die ihren Ausgangspunkt von der Stellung der Minister in der absoluten Monarchie genommen und in der ständigen sowie der konstitutionellen Monarchie die Stellung des Ministers in der erheblichsten Weise modifiziert hat.

In ihrer gegenwärtigen Gestalt ist die Ministerverantwortlichkeit dem englischen Staatsrecht entnommen. Hier herrscht der Grundsatz: „der König kann kein Unrecht tun", d. h. der König ist zwar für seine Person unverantwortlich, aber jede Gesetzesverletzung ist durch die im Auftrage des Königs handelnden Minister zu vertreten. Dies Prinzip ist in die Verfassungen der sämtlichen konstitutionellen Monarchien der Gegenwart, auch in die des Deutschen Reichs übergegangen, in der Art. 17 bestimmt, dass die im Namen des Reiches erlassenen Verfügungen und Anordnungen des Kaisers zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen, der dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.

In welcher Weise sich die Verantwortlichkeit der Minister entwickelt hat, welche Bedeutung und welchen Umfang sie hat, soll den Gegenstand der nachstehenden Erörterungen bilden.

I.

Historische Entwickelung der Ministerverantwortlichkeit.

A. Analogien der Ministerverantwortlichkeit im Altertum.

§ 2.

Minister im heutigen Sinn gab es in den Kulturstaaten des Altertums nicht. Soweit diese Staaten absolute Monarchien waren, waren die von dem Staatsoberhaupte zur Ausführung seiner Befehle und Anordnungen bestellten Diener nur diesem verantwortlich; von einer Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber war keine Rede. Nur soweit jene Staaten Republiken waren, finden sich Staatseinrichtungen, die darauf abzielten, eine Verantwortung der Staatsdiener herbeizuführen, die der heutigen Ministerverantwortlichkeit als analog angesehen werden kann.

So bestand in Athen der Areopag, ein Gerichtshof, der aus den gewesenen Archonten, die ihr Amt tadellos verwaltet hatten, gebildet war und der die Aufgabe hatte, über die Ausübung der Gesetze durch die Behörden und Beamten des Staates zu wachen. Als Ausfluss dieses Überwachungsrechts stand ihm die Befugnis zu, die Beamten auch ohne eine Anklage abzuwarten, vor Gericht zu ziehen. Man kann, soweit sich solche Anklagen gegen die obersten Diener des Staates richteten, von einem Verfahren sprechen, das dem einer Ministeranklage vor einem Staatsgerichtshofe im heutigen Sinne entspricht. Nicht minder kann das Institut des Ostrazismus mit der Ministerverantwortlichkeit in Parallele gebracht werden, durch das Männer, die ein die Freiheit des Staates gefährdendes Ansehen erlangt

hatten oder durch ihre Opposition die ruhige Entwicklung des Staatswesens störten, auf dem Wege einer allgemeinen Volksabstimmung verbannt werden konnten. Das war meistens dann der Fall, wenn im Staate sich feindliche Parteien gebildet hatten, so dass der Ausbruch eines Bürgerkrieges zu befürchten war. Um dem Staate diese Gefahr zu ersparen, wurde meistens der Führer der in der Minderheit befindlichen Partei verbannt. Es handelt sich hiernach weniger um eine Strafe, — denn die Verbannung war mit Einbusse von Ehre oder Vermögen nicht verknüpft — als vielmehr um eine vorbeugende Massregel, die sogar dem Verbannten im gewissen Sinne zur Ehre gereichte.

In Rom war in der Zeit der Republik ursprünglich den Konsuln die höchste Gewalt vom Volke übertragen. Im Anfangsstadium der Einrichtung des Konsulats besassen die Konsuln sogar noch königliche Gewalt, die aus der Zeit der Könige Roms ihnen traditionell überkommen war. Königliche Gewalt bedeutete aber in Rom unumschränkte Gewalt, demnach auch Gewalt über Leben und Tod.

Diese Machtfülle der Konsuln aber, die ursprünglich niemanden verantwortlich waren, wurde nicht nur im Laufe der Zeiten erheblich eingeschränkt, es kam schliesslich auch dahin, dass die Konsuln im gewissen Masse Rechenschaft für ihre Amtsführung abzulegen hatten.

Zunächst gingen die Konsuln einer ganzen Reihe von Rechten verlustig. Sie mussten z. B. in Kriminalprozessen dem Verurteilten Berufung an das Volk gestatten; im weiteren Verlaufe der Entwicklung wurde die Justizhoheit ihnen sogar genommen und auf die Prätoren übertragen. Auch galt der Befehl eines Konsuls nur dann, wenn der andere nicht sein Veto einlegte. Bei wichtigen Beschlüssen war die Zustimmung des Volkes und des Senates erforderlich. Ferner hatten die Volkstribunen als Vertreter des Volkes weitgehende Interzessionsrechte. So gaben die Konsuln mehr und mehr von ihren Rechten ab und behielten nur noch das imperium, d. h. den Oberbefehl im

Kriege, die Repräsentation des römischen Volkes nach aussen, die Einberufung des Senats und obersten Exekutivgewalt. Am Schlusse ihres Amtsjahres jedoch waren sie verpflichtet, Rechenschaft abzulegen. Sie wurden vom Volke für alles, was während ihres Amtsjahres geschehen war, verantwortlich gemacht und mussten ausserdem dem Volke versichern und zwar mittels ihres Eides, dass sie den Gesetzen gemäss regiert hätten. Das Volk trat hierbei vollständig souverän auf, indem es sich — in seiner Gesamtheit — die höchste Staatsgewalt beimass [1]).

Selbst wenn in Zeiten höchster Gefahr die Konsuln von ihren gesetzlichen Schranken dadurch befreit wurden, dass der Senat ihnen durch einen ausserordentlichen Senatskonsult, die höchste Gewalt übertrug, waren sie nach beendigter Gefahr dem Gesamtvolke für ihre Massnahmen in der Zeit der Not verantwortlich. In der Verantwortlichkeit der Konsuln dem römischen Volke gegenüber finden sich hiernach schon Anklänge an die moderne Ministerverantwortlichkeit, nur, dass sie als die leitenden und verantwortlichen Minister nicht wie heutzutage einer oder mehreren Körperschaften, die das Volk vertreten, verantwortlich wären, sondern nach Ablauf ihrer Amtsperiode vor der Gesamtheit des römischen Volkes Rechenschaft abzulegen hatten.

[1]) Eine Parallele zu dieser Anschauung in einem modernen Staate bildet Frankreich. Hier ist das Prinzip der eigentlichen Volkssouveränität, nachdem es wissenschaftlich und theoretisch vor Beginn der französischen Revolution durch Jean Jaque Rousseau ausgebildet war, durch die Dynastie der Napoleoniden als Fundament ihres Kaisertums statuiert worden. Sowohl Napoleon I als auch sein Neffe Napoleon III haben immer und wieder betont, dass sie ihre Kaiserwürde nicht etwa parlamentarischen Körperschaften oder politischen Parteien, sondern der Majorität des gesamten französischen Volkes durch die Abstimmung auf den Maifeldern verdankten. Auch bei schwierigen Krisen und Fragen der äusseren und inneren Politik hat hauptsächlich Napoleon III das gesamte Volk über die Massregeln seiner Regierung befragt und so gewissermassen ein Gutachten über seine Politik vom französischen Volke verlangt.

B. Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit in England, Frankreich und Deutschland.

1. In Deutschland.

§ 3.

Das Problem der Ministerverantwortlichkeit, eines der umstrittensten in den Verfassungsstaaten, kann nur auf historischer Grundlage richtig verstanden werden. Zwar gibt Mohl in seinem Buche „Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung 1837“ der Ansicht Ausdruck, dass eine rechtsgeschichtliche Behandlung des Stoffes nicht zweckmässig oder nicht möglich sei, weil erst eine grössere Anzahl von Prozessen oder eine vielseitigere und verschiedenartigere Behandlung seitens der Theoretiker oder endlich hauptsächlich eine Veränderung der ganzen Lehre von der Einherrschaft mit Volksvertretung der Lehre von der Ministerverantwortlichkeit eine Geschichte geben könne. Diese Meinung kann für die moderne Zeit nicht mehr zutreffen. Die Literatur über Wesen, Theorie und Praxis der Ministerverantwortlichkeit ist ziemlich umfangreich geworden; ferner aber hat es auch nicht an Prozessen gefehlt, die eine öffentliche Anklage von Ministern im Gefolge gehabt haben. Am besten ist die moderne Ministerverantwortlichkeit im Zusammenhange mit der Lehre von der Entwicklung des konstitutionellen Staates zu erkennen, da dieser das Institut der Ministerverantwortlichkeit erst zur Blüte gebracht hat. Die konstitutionelle Monarchie ist, wie Pistorius treffend sagt, die Mutter der modernen Ministerverantwortlichkeit.

In der absoluten Monarchie nehmen die Minister eine mit der Grundbedeutung des Wortes am meisten übereinstimmende Stellung ein; sie sind Diener und Gehilfen des Monarchen in der Ausübung der Regierungsgewalt. Da im absoluten Staate der Wille des Königs der Staatswillen ist, so sind die Organe des Staatswillens nichts

anderes als die Organe des königlichen Willens; die Staatsdiener sind nur Diener des Königs und als solche nur ihm allein für ihre Amtsführung verantwortlich. Darin stehen die obersten Beamten, die Minister, mit den niederen Beamten gleich. (Passow, Wesen der Ministerverantwortlichkeit S. 161.) Hinsichtlich der Frage, wem gegenüber die Verantwortlichkeit besteht, ist demnach ein Unterschied zwischen den Ministern und den niederen Beamten nicht vorhanden. Aber darin zeigt sich zwischen beiden ein sehr erheblicher Unterschied, dass den Ministern eine bei weitem grössere Machtfülle beiwohnte als den übrigen Beamten, und dass sie schon im absoluten Staate das Recht der Gegenzeichnung gegenüber königlichen Regierungsakten hatten. (Bornhak, Allgem. Staatsl. S. 32; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutsch. Staatsr. S. 234.) Dies Recht der Gegenzeichnung aber gab ihnen eine besondere selbstständige Stellung in dem Organismus des Staates, d. h. dem Könige selbst gegenüber, und rechtfertigt, dass ihnen auch eine besondere Verantwortlichkeit auferlegt wurde.

Die Gegenzeichnung königlicher Regierungsakte durch die obersten Staatsbeamten hat ihre Entstehung der mittelalterlichen Kanzleiverwaltung zu verdanken. (v. Frisch S. 40 ff.; Hatschek, Englisches Staatsrecht Bd. II S. 64 ff.) Diese beruhte auf der Vorstellung, dass alle staatlichen Akte schriftlich und in besonderen feierlichen Formen vollzogen werden müssten, damit ihnen von Seiten des Volkes um so mehr Ehrfurcht und Gehorsam entgegengebracht werde. Der Träger der Staatsgewalt vollzog aber nicht selbst die schriftlichen Staatsakte, sondern überliess dies der Kanzlei, die die schriftliche Ausfertigung zu besorgen und dabei die feierlichen Formen der Siegelung, Stempelung usw. zu beobachten hatte, er selbst beschränkte sich darauf, die mündliche Anweisung dazu zu geben. Der König war sonach an die Mitwirkung der Kanzleibeamten gebunden und zwar vor allem an die derjenigen von ihnen, die die Siegel zu bewahren hatten. Diese obersten Be-

amten, insbesondere der Kanzler in Frankreich, sind die Vorläufer der heutigen Minister.

Die Verantwortlichkeit, die in diesem Stadium den Minister trifft, ist vor allem die disziplinäre dem Könige gegenüber. Von der praktischen Durchführung des absolutistischen Gedankens hängt es ab, ob diese Verantwortlichkeit in feste gesetzliche Formen gegossen und durch ein gesetzlich geregeltes Verfahren geltend gemacht wird oder ob lediglich die Willkür und Laune des Herrschers massgebend sind. Von einer politischen Verantwortlichkeit aber tritt im absoluten Staate wenig hervor, da an der Verantwortlichkeit für die Politik ausser dem Souverän niemand einen genau nachweisbaren Anteil hat (Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 278.) Obwohl hiernach die Verantwortlichkeit des Ministers im absoluten Staate viel enger als die im konstitutionellen Staate ist, so ist doch der erstere in einer viel gefährlicheren und abhängigeren Lage. Mit Recht sagt Mohl, dass die Geschichte der konstitutionellen Staaten eine unendlich geringere Anzahl von Ministern zeigt, die infolge von Staatsprozessen entfernt, oder sonst gestraft wurden, als von solchen, die durch eine Laune oder Intrigue in unbeschränkten Fürstenschaften entfernt, verbannt, in Kerker geworfen oder selbst hingerichtet wurden. (Mohl a. a. O. S. 78.)

Im Gegensatze zu der absoluten steht die beschränkte Monarchie. Der tiefgreifende Unterschied zwischen beiden besteht darin, dass in der absoluten allein der Wille des Monarchen den Staatswillen darstellt, während in der beschränkten Monarchie ausser dem Monarchen auch noch ein anderer Faktor des Staates in grösserem oder geringerem Masse beteiligt ist, dessen Zuständigkeitsgrenzen derart gesetzlich wenn auch nur kraft Gewohnheitsrecht festgelegt sind, dass sie nicht einseitig von dem Monarchen geändert werden können. Dieser Faktor besteht bald in einer Vertretung der Stände, wie in der ständischen

Monarchie, bald in einer Vertretung des gesamten Volkes; er ist bald mit einer grösseren Macht, so in der parlamentarischen, bald mit einer geringeren Macht, so in der konstitutionellen Monarchie ausgestattet. Der Umstand, dass an der Bildung des Staatswillens zwei Faktoren beteiligt sind, übt auf die Stellung der Minister insofern Einfluss aus, als diese die Organe zur Ausführung des Staatswillens sind. Die Verantwortlichkeit, die im absoluten Staate nur dem Monarchen gegenüber besteht, muss sich also in der beschränkten Monarchie teilen, die Minister sind dem einen wie dem anderen Faktor, dem Könige wie der Vertretung des Volkes, verantwortlich. In der beschränkten Monarchie ist demnach die Frage, wem gegenüber der Minister verantwortlich ist, anders zu beantworten als in der absoluten Monarchie. Die Frage aber, welchen Umfang die Verantwortlichkeit in der beschränkten Monarchie einnimmt, beantwortet sich verschieden, je nachdem es sich um eine ständische, parlamentarische oder konstitutionelle Monarchie handelt.

Die ständische Monarchie, d. h. diejenige Regierungsform, bei der der Monarch in den wichtigsten Staatsakten an die Zustimmung einer Korporation gebunden ist, deren Mitglieder rechtlich aus Angehörigen bestimmter Stände zusammengesetzt und berechtigt sind, lediglich die Interessen des Standes wahrzunehmen, dem sie angehören (Rehm, Allgem. Staatslehre S. 184), hat sich insbesondere in Deutschland entwickelt.

Sie hat grossen Einfluss auf die spätere Gestaltung des Instituts der Ministerverantwortlichkeit gehabt. Während der verschiedenen Entwicklungsstadien, die das Deutsche Reich durchlaufen ist, erfuhren die Rechte des Kaisers zugunsten der Landesherrn immer grössere Einschränkungen. Trotzdem hat der Kaiser durch das Reichsgericht immer noch eine Instanz über die Landesherren ausgeübt, durch die er sie jederzeit zur Rechenschaft ziehen konnte. Andererseits hatten die Landesherren die Landstände zur

Seite, die zum Teile wenigstens die Macht hatten, schrankenloser Willkür der Fürsten und ihrer obersten Diener entgegenzutreten.

In diesem Stadium waren die Minister dem Landesherrn als ihrem Dienstherrn gegenüber wie alle anderen Beamten für die Ausführung seiner Befehle genau ebenso verantwortlich wie in der absoluten Monarchie.

Neben der Verantwortlichkeit dem Landesherrn gegenüber aber hat sich auch eine Verantwortlichkeit der Minister den Ständen gegenüber entwickelt. Sie nahm ihren Ausgangspunkt von der Übung, in den Versammlungen der Stände die Handlungen der Minister zu kritisieren; die Minister hatten darauf zu antworten und sich zu rechtfertigen, insbesondere in finanziellen Angelegenheiten Rechenschaft abzulegen. Neben diesem Recht der Kontrollierung der Amtsführung der Minister aber stand den Ständen auch das Recht zu, sich bei dem Landesherrn über die Amtsführung der Minister zu beschweren und über beabsichtigte und vollzogene Handlungen der Minister oder sein sonstiges Verhalten Vorstellungen zu erheben. Dies Recht entbehrte nicht der Schärfe und war keineswegs als ein formales Recht anzusehen, das die Landesherren je nach Laune hätten beachten oder nicht beachten können. Denn den Ständen war, damit der Landesherr seinen Beamten, der vielleicht in seinem Auftrage oder wenigstens mit seinem Wissen die Rechte und Privilegien der Stände verletzt hatte, nicht der verdienten Strafe entziehen konnte, ein Anklagerecht vor einzelnen hohen Gerichten gegeben. Dass selbst der König den Ständen für seine Regierungshandlungen verantwortlich war, zeigt sich in den deutschen Rechtsbüchern, dem Schwabenspiegel (Lehnrecht 147 b), dem Sachsenspiegel (Landrecht, Buch 3 Art. 52), dem Sächsischen Weichbild (Art. VIII und besonders in der Goldenen Bulle C 5 § 3, wo der Pfalzgraf bei Rhein als Richter über den König genannt wird. Der Umstand, dass die Landesherren und selbst der deutsche König den Ständen ver-

antwortlich sind, findet seine Erklärung darin, dass das Verhältnis des Königs zu den Ständen als ein lehnrechtliches Verhältnis angesehen wurde, das auf Seiten beider Vertragsteile Rechte und Pflichten gleichermassen erzeugte, und bei Verletzung dieser Pflichten oder Rechte durch die eine Partei diese der anderen gegenüber deswegen verantwortlich machte. (v. Frisch S. 117.)

2. In England und Frankreich.

§ 4.

In Deutschland zerfiel der ständische Staat, in Frankreich schlug die ständische Monarchie in Absolutismus um, nur in England entwickelte sich aus der ständischen Monarchie die konstitutionelle Monarchie. Eine Eigentümlichkeit der englischen Ministerverantwortlichkeit besteht darin, dass sie von Anfang an strafrechtlichen Charakter gehabt hat und diesen bis heute beibehalten hat. Lange Zeit wurden die Minister nur wegen Veruntreuung, Erpressung, Bestechung und insbesondere Hochverrat angeklagt. Das Verfahren war derartig, dass das Unterhaus Anklage gegen den verantwortlichen Staatsminister erhob, während das Oberhaus zu Gericht sass. Eine fernere Eigentümlichkeit der Ministerverantwortlichkeit in England ist die, dass sie nicht auf einer besonderen geschriebenen gesetzlichen Bestimmung beruht, sondern sich im Anschluss an praktische Fälle herausgebildet hat.

Im Jahre 1678 gelegentlich des Prozesses gegen den Lordschatzmeister Donby wurde zuerst der Grundsatz geltend gemacht, dass ein Minister nicht nur verantwortlich sei für die Legalität, sondern auch für honesty, justice and utility aller seiner Massregeln. Dieser Grundsatz ist heute ganz und gar in das englische Staatsrecht übergegangen.

Es könnte scheinen, dass die Stellung des Oberhauses mit der strafrechtlichen Behandlungsweise in Widerspruch stehe, zumal das Oberhaus auf den ersten Blick doch nur als eine parlamentarische Instanz erscheint. Jedoch war

in England das Oberhaus seit altersher auch zur Ausübung der ordentlichen Gerichtsbarkeit berufen; neben seiner politischen Tätigkeit stand und steht ihm die Ausübung gerichtlicher Funktionen zu, als besonderer Gerichtshof ist es in die Organisation der Gerichte eingegliedert.

Das Ministerverantwortlichkeitsverfahren heisst in England „impeachment"; es zielt darauf ab, dass die Klage vom Unterhaus beschlossen und durch dessen Kommissionen betrieben wird. Die auszusprechende Strafe ist eine Kriminalstrafe. Es kann auf Verbannung, Geldstrafe und dauernde Amtsunfähigkeit erkannt werden. Der rein strafrechtliche Charakter des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens zeigt sich hauptsächlich darin, dass die zur Bestrafung anstehende Handlung niemals den Tatbestand blosser Verfassungsverletzung tragen darf, sondern dass sie die strafrechtlichen Tatbestandsmerkmale des „Treason" tragen muss. Im Laufe der Zeit brachte es der Gerichtsgebrauch mit sich, dass dieser Begriff nicht nur auf die Tatbestandsmerkmale des Verrats, sondern auf alle möglichen Straftaten von Ministern angewendet wurde.

Der Hergang des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens in England scheint aber folgender gewesen zu sein: Soweit die Geschichte des englischen Parlaments reicht, übt der König gemeinschaftlich mit dem Oberhause die Gerichtsbarkeit, teils überhaupt in wichtigen Fällen, teils aber namentlich über die Mitglieder des Hauses, die durch ihre Pairs gerichtet zu werden das Recht hatten. Falls wegen Staatsverbrechen eine Anklage erhoben werden sollte wurde sie entweder im Namen des Königs durch einen seiner Beamten oder von einem Pair selbst eingebracht. Von einem Rechte der „Gemeinen", eine Anklage bei dem Oberhause anzubringen, sei es, gegen wen es wolle, war im Anfange der parlamentarischen Entwickelung keine Rede; es ist eine ganze Reihe von Hochverratsprozessen überliefert worden, an denen das Unterhaus gar keinen Anteil hatte.

In dem letzten Jahre der Regierung Eduards III. (1376) findet sich der erste Fall der Ausübung eines Klagerechts von Seiten der Gemeinen. Schon häufiger kommen die Fälle unter der nächsten Regierung Richards III. vor. Auffällig ist, dass die Ausübung dieses Rechts anfänglich nur eine gewisse Abhängigkeit des Unterhauses von einzelnen grossen Vasallen kennzeichnete, die ihren eigenen Gewalttätigkeiten durch die Teilnahme der Volksvertreter einen Anstrich von Volkstümlichkeit und Gerechtigkeit geben wollten.

Dadurch, dass unter Eduard III. durch ein besonderes Gesetz der Begriff des Hochverrates genau begrenzt, unter Heinrich IV. aber ebenfalls durch Sondergesetz den Pairs das Recht entzogen wurde, ihresgleichen vor dem Oberhause anzuklagen — to appeal — musste sich das Recht der Gemeinen ausbilden und ausdehnen. Das erstere Gesetz machte eine präzisere Fassung der Klage und eine strengere Beweisführung nötig, die sodann auch auf die minder schweren Verbrechen angewendet wurden.

Das zweite Gesetz aber bedingte eine häufigere Anwendung des Klagerechts des Unterhauses, weil von nun an die Anklage nicht mehr im Oberhause erhoben werden konnte.

Freilich waren auch jetzt noch die wesentlichen Grundsätze des Verfahrens unbestimmt. Entzog doch selbst Heinrich VI. dem Oberhause das Urteil in einem völlig durchgeführten Prozesse, um selbst zu entscheiden. Und das Verfahren selbst wurde nicht in jedem Stadium der Entwickelung mit der gleichen Schärfe und Betonung der Rechte des Unterhauses gehandhabt. Findet sich doch während des ganzen 15. und 16. Jahrhunderts nicht ein Fall dieser Art von Gerichtsbarkeit. Erst unter der Regierung Jacobs I wird von den jetzt nicht nur selbständigen, sondern sogar übermächtigen „Gemeinen“ das Recht der Anklage gebraucht, um gerade die mächtigsten Männer zu stürzen; und wenn auch jetzt noch zuweilen ein Ge-

waltschritt dem Prozesse ein Ende macht, anstatt eines Urteils, so bildete sich doch das Anklagerecht der „Gemeinen“ immer mehr aus.

Der erste bereits oben kurz erwähnte Fall einer von dem Unterhause gegen die Räte des Königs ausgehenden Anklage ereignete sich gegen das Ende der Regierung Eduards III. So glänzend die früheren Regierungsjahre dieses Fürsten gewesen waren, so wenig Glück hatte er in seinem Alter. Die Besitzungen in Frankreich gingen bis auf wenige Reste wieder verloren. Nur ungern zahlte das Volk unter diesen Umständen die Steuern und das Haus der „Gemeinen“ fühlte sich stark genug, mit der Bewilligung neuer Geldhülfen neue Bedingungen zu verknüpfen. So machte es namentlich am 28. April 1376 durch seinen Sprecher Sir Th. de la More ernsthafte Vorstellungen über die Verschwendungen und klagte dabei, dass diejenigen, in deren Händen die Geschäfte lägen, sich Erpressungen erlaubten, für Geld ungesetzliche Bestimmungen verschafften, schlechte Schulden aufkauften, um sie im Nennwerte von der Schatzkammer bezahlen zu lassen. Die Ungültigkeit einer königlichen Abolition kam nach und nach zur Sprache und Entscheidung. Das mit glücklichem Erfolge gebrauchte Mittel war von jetzt an für die um die Oberhand streitenden Parteien von grosser Bedeutung, und immer finden sich denn auch fortan in solchen Zeiten lebhaften Kampfes Fälle von Staatsanklagen durch die entweder ein Besiegter, allein noch furchtbarer Gegner gänzlich niedergeworfen oder ein noch im Besitz der Herrschaft befindlicher unversehens an einer schwachen Seite angefasst werden sollte. Man kann keinesfalls die Behauptung aufstellen, dass die sämtlichen Anklagen seit der Mitte des 17. Jahrhunderts ungerecht und im bösen Glauben angestellt seien, sie wurden nicht selten gegen wirkliche Verbrechen des Gegners mit Recht und juristischer Überzeugung geführt. Allein unbestreitbar ist, dass auch diese an sich gerechten Anklagen als blosses Kampfmittel ge-

braucht wurden und dass man überhaupt diese Art des Angriffes ihrer Sicherheit und der vielen erfolgreichen Vorgänge wegen vorzugsweise gerne wählte. Das beweist sehr deutlich die Geschichte der während der Regierung der letzten Stuarts und in den ersten Zeiten nach der Revolution von 1688 so sehr gehäuften Staatsprozesse, sowie die jüngste gegen einen Minister eingebrachte Klage, nämlich die gegen den Amtsgenossen Pitts den Lord Melville. Und selbst, wenn zwischen hinein einzelne Prozesse ihren unmittelbaren Grund nicht in den Parteistreitigkeiten, sondern in wirklichen oder vermeintlichen Verbrechen der Angeklagten hatten, wie z. B. die grosse Anklage gegen Warren Hastings, so bemächtigte sich auch ihrer nur gar zu leicht die Parteileidenschaft.

Bei der grossen, man kann sagen, übertriebenen Achtung der Engländer vor den geschichtlichen Vorgängen und der Tradition und namentlich bei der abergläubischen Achtung vor den Entscheidungen und Verfahrensmaximen der gewöhnlichen Gerichte, konnte von wesentlichen Änderungen und Verbesserungen des Verfahrens, das dem der ordentlichen Gerichte nachgebildet und schon so oft eingehalten war, nicht mehr die Rede sein. Vielmehr wurde bei allen zweifelhaften Fragen ängstlich auf die Geschichte der früheren Verfahrensweisen Rücksicht genommen und die Gewohnheit der niederen Gerichte erwogen, um sich enge an dieselben anzuschliessen. Selbst in solchen Punkten, wo das gemeine englische Recht offenbar schlecht und unvernünftig ist, wie z. B. in dem ganzen Beweisverfahren, wurde keine Änderung vorgenommen. In verhältnismässig nur wenigen Fällen nötigten die Umstände eigentümliche noch unerörterte Punkte neu festzustellen, so z. B. Grundsätze über die Wirksamkeit einer königlichen Begnadigung und über die Fortsetzung einer Anklage trotz einer dazwischen kommenden Parlamentsauflösung.

Es ist oben bereits bemerkt, dass in Frankreich die ständige Monarchie in die absolutistische Monarchie sich

umwandelte. Es war natürlich, dass in einer Zeit des Absolutismus, wie der Regierung Ludwigs XIV, niemand, weder einzelne hervorragende Männer noch Körperschaften irgend welcher Art es wagten, Minister des unumschränkten Herrschers anzuklagen. Erst unter Ludwig XVI. unter völlig veränderten Umständen erhob die gesetzgebende Versammlung eine Ministeranklage. Unter der Herrschaft des Konvents und der des Direktoriums kann man wohl nicht von einem geordneten Ministeranklageverfahren reden; im summarischen Verfahren wurde jeder, der auch nur den Gewalthabern verdächtig erschien, der Guillotine überliefert. Von einer Verantwortlichkeit der obersten Beamten dem Volke gegenüber war keine Rede. Gegen des Kaisers Napoleon I. Minister Staatsanklagen zu führen, wagte zur Zeit seiner Weltherrschaft niemand.

Erst zur Zeit Karls X., zur Zeit der berühmten und berüchtigten Ordonnanzen, trat das Institut der Ministerverantwortlichkeit wieder in Erscheinung. Keine Epoche in der Zeit der konstitutionellen Ministerverantwortlichkeit hat es gegeben, in der gleichzeitig soviele angeklagte Minister vor Gericht gefordert wurden wie zur Zeit Karls X.

Gleich die erste Regierungshandlung Ludwig Philipps war eine Staatsanklage gegen die Minister, die die berüchtigten Ordonnanzen veranlasst hatten. Am 7. August 1830 nahm Ludwig Philipp die Königskrone an und am 8. August stellte der Abgeordnete Salverte den Antrag, die letzten Minister der Dynastie Karls X. des Hochverrats vor der Pairskammer anzuklagen. Am 12. August begründete Salverte seinen Antrag ausführlicher. Die wenigen Anhänger der Bourbonen blieben der Sitzung fern. Die Kammer wählte gegen nur 3 Stimmen eine Kommission zur Berichterstattung und sprach durch diese Massregel ihre Ansicht über das wahrscheinlich bevorstehende Schicksal der Urheber der Ordonnanzen ziemlich offen aus. Im Laufe des Verfahrens zeigten sich jedoch mannigfache Schwierigkeiten und Zweifel juristischer Natur. Es wurde nämlich für die

Angeklagten das Argument vorgebracht, dass von einer Ministerverantwortlichkeit nicht die Rede sein könne, da die erste Bedingung einer solchen, nämlich die Unverletzlichkeit des Königs nicht gewahrt sei. Diese aber, wie sie die Charte vorschreibe, sei geradezu mit Füssen getreten worden. Bei näherer Betrachtung stellte sich diese Argumentation jedoch als ein Trugschluss heraus. Aber auch ganz abgesehen von diesen Argumenten bestanden sowohl für die Ankläger als auch für die Richter wichtige und schwierige Fragen. Die einzige Bestimmung über Ministeranklagen war in der Charte erhalten. Diese besagte weiter nichts, als dass Minister wegen Hochverrats und Erpressung angeklagt werden könnten, und dass die Kammer der Abgeordneten das Anklagerecht, die Kammer der Pairs aber das Urteil zu finden habe. Es war somit die Gefahr vorhanden, dass das Verfahren und die materiellen Entscheidungsnormen von Klägern und Richtern beschlossen und ausgeführt werden mussten.

Für die Deputiertenkammer ergaben sich hauptsächlich in drei Punkten Schwierigkeiten. Erstens drängte sich die Frage auf, welche Handlungen die Charte mit dem sonst in französischen Gesetzen unbekannten Ausdruck „Trahison“ — Hochverrat — habe charakterisieren wollen und ob die den Ministern Karls X. zur Last gelegten Handlungen auf diesen Ausdruck zuträfen. Als zweite Frage kam in Betracht der Zweifel, ob die anklagende Abgeordnetenkammer berechtigt und verpflichtet sei, eine Untersuchung anzustellen, Zeugen vorzuladen, Urkunden einzufordern usw., oder ob sie jeder unmotivierten und unvorbereiteten Anklage stattzugeben habe. Drittens war es zweifelhaft und strittig, ob und wie die Deputiertenkammer die Anklage vor dem Pairshofe weiter zu vertreten habe oder ob dies ein Staatsanwalt oder irgend eine andere Person zu übernehmen habe. Für die Pairskammer aber ergab sich die schwierige Frage, von wem die Voruntersuchung in diesem Prozesse zu führen sei. Ferner ergab sich die schwierige

Frage, ob sie auf eine im Gesetze nicht ausdrücklich vorgesehene Handlung eine Strafe setzen könne.

Am 23. September erstattete der Ausschuss der Deputiertenkammer seinen Hauptbericht. In diesem wurden mit grosser Weitläufigkeit die Tatsachen, die der Ministeranklage zugrunde lagen, aufgeführt, jedoch waren die Beweise, auf die sich die Verfasser stützten, ziemlich dürftig. In dem Berichte wurde ausgeführt, dass die Minister ein Komplott zur Veranstaltung von Bürgerkrieg veranstaltet, die staatsbürgerlichen Rechte beschränkt und eine gesetzliche öffentliche Korporation schon vor deren Zusammentritt für aufgelöst erklärt hätten. Diese Verbrechen enthielten die Tatbestandsmerkmale des Hochverrats. Es wurde demgemäss die Erhebung der Anklage gegen die sieben Unterzeichner der Ordonnanzen — von denen vier verhaftet waren — beantragt und die Verfolgung der Anklage durch drei aus der Kammer zu wählende Kommissäre angeordnet. Am 29. September erfolgte die Wahl der drei Kommissäre, die namens der Abgeordnetenkammer die Anklage vor dem Pairsgerichtshofe erheben sollten.

Die Pairskammer, die indessen schon am 21. August die vorläufige Verhaftung eines der Verhafteten, des Fürsten von Polignac, gutgeheissen hatte, konstituierte sich am 1. Oktober als Pairsgerichtshof. Zuvor wurden noch einige Einwendungen beseitigt, die man gegen diese Konstituierung gemacht hatte. Es war nämlich der Einwand erhoben, dass eine Konstituierung der Pairskammer als Gerichtshof über Minister nur vom Könige, von dem ja alles Recht ausgehe, nicht aber von der Pairskammer selbst oder auf blosse Aufforderung der Deputiertenkammer ausgehen könne. Am 4. Oktober beriet man über Form und Art des Verfahrens und es wurde auf die Hinzuziehung eines Staatsanwaltes in Anbetracht der Anwesenheit der drei Kommissare der Deputiertenkammer verzichtet. Am 15. Dezember begann die öffentliche Verhandlung gegen die Minister genau nach der Art des gewöhnlichen französischen

Strafverfahrens. Zuerst wurden die Angeklagten selbst gehört, dann die Zeugen und zuletzt die Verteidiger. Trotz der meisterhaften und mit glühender Beredsamkeit vorgebrachten Verteidigungsreden erfolgte die Verurteilung der Minister. Es wurden der Fürst von Polignac zum bürgerlichen Tode und zur Deportation, die übrigen drei Verhafteten aber zu lebenslänglichem Gefängnis verurteilt. Später wurden auch noch die drei nicht verhafteten Minister in contumaciam verurteilt. Ausserdem wurde die vom Pairsgerichtshofe nicht angenommene Zivilklage wegen Schadensersatz vor die gewöhnlichen Gerichte gebracht. Im Jahre 1836 trat eine Milderung der Strafvollziehung, im Jahre 1837 vollständige Begnadigung ein.

Die französische Verfassung von 1848 enthielt keine ausführliche Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit; auch sie verweist, wie die preussische Verfassung, auf ein Ausführungsgesetz, das aber nicht ergangen ist.

In der Verfassung des zweiten Kaiserreichs von 1852 zeigte sich ein bedeutender Rückschritt in der Entwickelung der Ministerverantwortlichkeit. Napoleon III. erklärte sich in seiner Proklamation vom 14. Januar 1852 zwar selbst als verantwortlich; dass ihm aber die Absicht, verantwortlich zu sein, völlig fernlag, kann wohl bei seiner absolutistischen Regierungsweise, die ihm im Anfang seiner Regierung eigen war, nicht zweifelhaft sein. Die Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums war ausdrücklich ausgeschlossen. Die Minister waren also nichts weiter als die ersten Verwaltungsbeamten, die nur dem Kaiser verantwortlich waren. Erst in der liberalen Ära seines Kaisertums statuierte Napoleon die Ministerverantwortlichkeit, indem er den Forderungen der gegen ihn agitierenden Parteien nachkam und gleichzeitig den modernen Anschauungen der damaligen Zeit Rechnung trug. Zwei Senatskonsulte vom 4. Juli 1858 und vom 8. September 1869 führten das Institut der Ministerverantwortlichkeit ein. Ein Senatskonsult vom 21. Mai 1870 machte den Versuch einer Einführung soli-

darischer Ministerverantwortlichkeit, die erst durch das Gesetz vom 31. August 1871 eingeführt und in dem noch in Kraft stehenden Gesetz, „loi constitutionelle rélative à l'organisation des pouvoirs publics vom 23. Februar 1875" ausdrücklich bestätigt wurde.

Ein Gesetz, das die materiellen Grundlagen einer Ministeranklage, wie das formale Verfahren regelt, ist bisher in Frankreich nicht zustande gekommen.

In den letzten zwei Dezennien des 19. Jahrhunderts finden sich zahlreiche Anträge auf Ankagen; so gegen die Ministerien Broglie und Rochebonet, gegen den Kriegsminister de Cissey, gegen den Minister des Innern Dupuy, gegen den früheren Minister Rayaal; doch kamen in keinem Falle irgend welche Anklagen zustande.

Die Ministerverantwortlichkeit in Frankreich zeigt wenig Ähnlichkeit mit der in England. In England haben die Parteien eine weit festere, stabilere Stellung als in Frankreich, sie sind mit dem parlamentarischen System seit Jahrhunderten verwachsen, während auf dem Kontinent diese Regierungsform noch jung und nicht eingewurzelt ist. Das englische Parlament begnügt sich damit, den Minister gestürzt zu haben. Dazu kommt, dass die englischen Prozesse in der Mehrzahl politische sind, also wegen der politischen Stellung der Angeklagten und nicht wegen der oft vorgegebenen speziellen Verbrechen geführt werden. Anders in Frankreich; hier wurden immer bestimmte Fakten der Beschuldigung zugrunde gelegt und wenn sich diese, wie das in der Regel der Fall war, nicht als genügend zur Erhebung der Anklage erwiesen, wurde von dieser Abstand genommen.

Die Entwicklung der Ministerverantwortlichkeit in den deutschen Einzelstaaten.

§ 5.

Die Verantwortlichkeit in den deutschen Territorien hat keinen einheitlichen Entwickelungsgang genommen.

Die meisten Landesverfassungen weisen zwar Bestimmungen über Verantwortlichkeit der Staatsdiener auf, doch waren das unausführbare Prinzipien. Insbesondere hatte das Beschwerderecht der Stände, auf das diese oft so viel Gewicht legten, wenig praktischen Wert, da es eine Garantie für eine erfolgreiche Erledigung nicht gab. Deshalb ist das schöne Recht „gravamina“ einzureichen, ein „geistloses Machwerk“, wie sich Freiherr von Stein ausdrückt, wenn nicht das Recht, die Minister zur Verantwortung zu ziehen, damit in Verbindung steht. Stein spricht von den Rechten der Landstände, der Teilnahme an der Gesetzgebung, Abgabenbewilligung, Schutz der Personen, des Eigentums und endlich dem Recht, die Minister zur Verantwortung zu ziehen. Diese Rechte hatten ursprünglich überall die deutschen Landstände; sie entstanden im 14. Jahrhundert allein in der Absicht, Abgaben zu bewilligen. In allen deutschen Ländern haben sich in zahlreichen Fällen die Landstände den Forderungen des Fürsten widersetzt, noch im Jahre 1811 in Sachsen. Auch fehlt es nicht an Fällen, in denen die Stände die Bestrafung unwürdiger Minister forderten und erhielten, in Sachsen des Kanzlers Crell, in Württemberg des Herrn v. Grävenitz, Geheimrat Süss und später des Grafen Montmartin.

Auch an einschlägigen Bestimmungen in den Verfassungen fehlt es nicht. Die bayerischen Landstände nach der Verfassnng von 1818 hatten das Recht, jeden Schuldigen, er sei hohen oder niederen Standes, anzuklagen; ein Schuldiger sollte seines Amtes entsetzt und ihm hierfür sein Leben lang kein Amt mehr gelassen werden.

Ein Reskript für das Herzogtum Preussen vom Jahre 1566 verfügte: „Da dergleichen aus der Kanzlei ausgehen sollte, sodann dem Lande zu Schaden und Nachteil gereichte, so sollen der Kanzler samt dem Sekretario dafür zu verantworten schuldig sein.“

Die Stände Württembergs hatten das Recht, die Beamten wegen verfassungswidriger Handlungen dem Landes-

herrn anzuzeigen, worauf gegen sie ein Strafverfahren eingeleitet werden sollte. Ähnliche Rechte hatten auch die österreichischen Stände.

Diese ständischen Privilegien haben wenig Ähnlichkeit mit dem modernen Institut der Ministerverantwortlichkeit und aus ihnen allein wäre dieses nie hervorgegangen. Es kam vielmehr dazu die Verantwortlichkeit, die nach altem deutschen Recht derjenige auf sich nimmt, der eine Urkunde unterschreibt. Der Gedanke, dass mit der Fertigung einer Urkunde für den „cancellarius" eine Haftpflicht entsteht, ist viel älter als die Verantwortlichkeit des Staatsbeamten. Sie beruht auf dem Grundsatz, dass der Schreiber einer carta für das von ihm beurkundete Rechtsgeschäft haftet; er wird Bürge und Garant für den Bestand des Geschäfts. Die Ausstellung der Urkunde erfolgt, wie schon oben bemerkt, von dem cancellarius.

Die Unterschrift des eigentlichen Disponenten des Landesherrn ist unwesentlich, es kommt nur auf die des „cancellarius" an. Der Schreiber erklärt so im eigenen Namen, nicht etwa als Mandatar, einen fremden Willen und ist für die vollzogene Handlung verantwortlich; bei Anfechtung des Rechtsgeschäftes wird er in Anspruch genommen.

Sohm will aus diesen Rechtssätzen das ganze Institut der Ministerverantwortlichkeit herleiten. Es ist ja richtig, dass das Ministerium aus dem Kanzlertum geschichtlich hervorgegangen ist, aber die Rechtssätze über die Haftung des Kanzlers infolge seiner Signierung haben mit dieser Entwicklung keinen direkten Zusammenhang. Wohl aber mögen die Normen, die allgemein privatrechtlich über die Haftung des Unterschreibenden in Geltung waren, bei der Ausbildung des Verantwortlichkeitsgedanken mitgewirkt haben.

Nachdem im Jahre 1830 in Frankreich der erst moderne Ministerprozess gespielt hatte, wurde das Institut der Ministerverantwortlichkeit in die übrigen deutschen Staaten

übernommen und nach französischem Vorbilde ausgebildet. Sie wurde meistens in die Verfassung selbst aufgenommen, während die Ausführung derselben eigenen Gesetzen übernommen wurde.

Die erste deutsche Verfassung, die das Prinzip der Ministerialverantwortlichkeit aufstellt, ist die Verfassung des Königreichs Westfalen vom 15. November 1807. Klarer drückt sich dann die Verfassung von Bayern vom 1. Mai 1808 aus, die auch die Gegenzeichnung als unbedingtes Erfordernis für die Rechtskraft aller königlichen Anordnungen statuiert. Ein Kabinettsbefehl an den K. Staatsrat vom 15. April 1817 bestimmte im § 106 „dass jeder Minister für die Vollziehung der Gesetze in den ihm anvertrauten Verwaltungszweigen und die Beobachtung der von Uns gegebenen Dienstesinstruktion persönlich verantwortlich sei.“ Die Gegenzeichnung der königlichen Erlasse ordnete ein Kabinettsbefehl vom 16. April 1817 an.

In den Jahren 1814—1815 beschäftigte sich der Wiener Kongress eingehend mit der Frage der Einführung landständischer Verfassungen in Deutschland, gedachte dabei des Instituts der Ministerverantwortlichkeit aber fast gar nicht. Erwähnt ist sie nur in einer Note der bevollmächtigten Abgeordneten 29 deutscher souveräner Fürsten und Städte an den kaiserlich österreichischen Staats- und Konferenzminister Fürsten von Metternich und an den königlich preussischen Staatskanzler Fürsten von Hardenberg vom 16. November 1814 und in einer Note des badischen Bevollmächtigten gleichfalls an Metternich und Hardenberg vom 1. Dezember 1814. Beide Noten erwähnen, dass den Ständen das Recht der Beschwerdeführung insbesondere in den Fällen der „Malversation“ zu gestatten sei. Ferner enthält der von dem preussischen Bevollmächtigten im Februar 1815 vorgelegte „Entwurf einer Verfassung des zu errichtenden deutschen Staatenbundes mit Einteilung der Bundesstaaten im Kreise“ gleichfalls nur das Recht der Beschwerdeführung über Missbräuche oder Mängel der

Landesverwaltung, mit der Pflicht der Regierung, den Ständen Erklärungen darüber zu geben. (§ 87). Von einer modernen Verantwortlichkeit war nirgends die Rede.

S.-Weimar-Eisenach.

Die Einführung der modernen Verantwortlichkeit liess jedoch nicht lange auf sich warten. Das Grundgesetz für Sachsen-Weimar-Eisenach vom Jahre 1850 enthält z. B. eingehende Bestimmungen darüber. § 5 al. 2 gibt den Landständen neben dem Beschwerderecht, das Recht der Anklage gegen Minister und andere Staatsbehörden wegen vorgenommener Eingriffe in die Freiheit, die Ehre und das Eigentum der Staatsbürger und in die Verfassung. Die Ausführungen dieser Bestimmung enthalten § 111 und ff. § 111 zitiert ein Patent vom 1. Dezember 1815, „demzufolge alle vom Landesherrn eigenhändig unterschriebenen Verordnungen, Patente, Edikte usw. von dem Minister des betreffenden Departements oder in gewissen Fällen von sämtlichen Ministern gegengezeichnet werden müssen, und zwar werden diese dadurch für die Zweckmässigkeit und die Übereinstimmung der Verfügung mit den Gesetzen und der Verfassung des Landes verantwortlich.“ Nach den weiteren Bestimmungen des Grundgesetzes ist in dem Falle der Unzweckmässigkeit einer Verfügung Beschwerdeführung zulässig; das Klagerecht ist beschränkt auf Unterschleife bei öffentlichen Kassen, Bestechlichkeit, absichtlich verweigerte oder verzögerte Rechtspflege, absichtliche Verzögerung in der Verwaltung und andere willkürliche Eingriffe in die Verfassung oder die gesetzliche Freiheit, Ehre und das Eigentum der Untertanen.

Bayern.

Die noch in Kraft stehende Verfassung von Bayern vom 26. Mai 1818 weist im X. Teil §§ 4—6 verhältnismässig ausführliche Bestimmungen über das Klagerecht der Stände auf. Einen entschiedenen Fortschritt enthält aber das Gesetz, insoweit als es die Ministerverantwortlichkeit von der allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit unterscheidet und das Anklagerecht der Stände deutlich ausspricht — Titel V.

Baden. Die Verfassung von Baden vom 22. August 1818 weist wie die bayerische ausführliche Bestimmungen über die Verantwortlichkeit auf und stellt ein Ausführungsgesetz in Aussicht. Dieses wurde auch 1820 und 1822 den Kammern vorgelegt und von diesen beraten. In der ersten Fassung wurde das Gesetz mit Recht in einigen Punkten als ungenügend angegriffen, aber gleichwohl mit Rücksicht darauf, dass es notwendig sei, vorläufig wenigstens irgend welche gesetzliche Bestimmungen zu haben, angenommen; die Regierung versprach in der nächsten Session auf die verlangten Änderungen einzugehen, was sie auch tat. Dieser zweite Entwurf wurde zwar von den Kammern durchberaten, erhielt aber nicht Gesetzeskraft.

Württemberg. In Württemberg sollte im Jahre 1815 eine Verfassung zustande kommen, doch scheiterte dieser Versuch an dem energischen Widerstand der Stände. Der Entwurf der Verfassung enthielt einen Passus, der das Anklagerecht der Stände gegen die Minister behandelte. Dieser Entwurf hatte auf die später eingeführte Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 keinen Einfluss. Diese enthält nur wenig Bestimmungen über Ministerverantwortlichkeit, hingegen ein eigenes Kapitel — X — über den Staatsgerichtshof. Wie Pistorius hervorhebt, war Württemberg der erste deutsche Staat, der in korrekter Durchführung des konstitutionellen Gedankens der Volksvertretung das Recht eingeräumt hat, die gegen die Minister anzubringende Klage unmittelbar bei dem zuständigen Gericht einzureichen. Der Staatsgerichtshof ist nicht allein für Minister und Departementschefs kompetent, die Stände können vielmehr alle Staats- und Gemeindebeamten, sowie die höheren Beamten der Ständeversammlung wegen der in ihren Geschäftskreis fallenden Handlungen anklagen, Minister und Departementschefs können wegen Unternehmungen, die auf Umsturz der Verfassung gerichtet sind und wegen Verletzung einzelner Punkte der Verfassung, angeklagt werden. Ausserdem kann aber auch die Regierung beim Staats-

gerichtshof Klage erheben gegen einzelne Mitglieder der Stände und des ständischen Ausschusses.

Der württembergische Staatsgerichtshof war nur einmal in Tätigkeit, als der Minister des Auswärtigen v. Wächter-Spittler von den Ständen angeklagt wurde (1850), — der Prozess endete mit Freisprechung.

Ein eigenes Gesetz über Ministerverantwortlichkeit hat Württemberg nicht; die Bestimmungen in der Verfassungsurkunde sind unvollkommen.

Für das Königreich Hannover kommen hier in Betracht das Grundgesetz vom 26. September 1833 und das Patent vom selben Datum, „die Bestätigung Sr. K. H. des Herzogs von Cambridge als Stellvertreter Sr. Königl. Maj. und Vizekönigs des Königreiches Hannover, ingleichen die Kontrasignatur der königlichen Reskripte betreffend: Die Verfassung enthält Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit in den §§ 150—152. Die Stände haben das Recht der Beschwerdeführung und ausserdem das der Anklage wegen absichtlicher Verletzung des Staatsgrundgesetzes; dazu ist übereinstimmender Beschluss beider Kammern erforderlich. Nach § 152 al. 2 muss die Ständeversammlung dem König vier Wochen vor Anstellung der Anklage von derselben Anzeige machen. Die Klage wird aber direkt an das Gericht gebracht. Zuständig ist das Oberappellationsgericht in Plenarversammlung. Die Entscheidung des Gerichtes kann nur dahin gehen, dass der Angeschuldigte der absichtlichen Verletzung des Staatsgrundgesetzes schuldig sei oder nicht. Im ersteren Fall ist er durch den Spruch des Gerichtes von selbst seiner Stellung verlustig und unfähig, irgend ein Amt zu bekleiden. Hannover.

In Hannover trat nach vierjähriger Dauer der Verfassung mit der Thronbesteigung Ernst Augusts eine Reaktion ein. Ein Patent vom 1. November 1837 erklärt die Verfassung für aufgehoben. Nach weiteren 3 Jahren kam ein zwischen Regierung und Ständen vereinbartes, sehr umfangreiches Landesverfassungsgesetz zustande, das am

6. August 1840 publiziert wurde. Dieses schliesst eine Ministerverantwortlichkeit ausdrücklich aus. § 40 bestimmt: „Die Frage über Notwendigkeit und Zweckmässigkeit des von einer Verwaltungsbehörde innerhalb ihrer Zuständigkeit beobachteten Verfahrens kann nicht zum Gegenstande eines Rechtsstreites gemacht werden. Sind aber durch unrichtige und unbefugte Anwendung oder Auslegung der Staatsverträge oder Gesetze, oder auf sonstige Weise von einer Verwaltungsbehörde widerrechtlich Privatrechte verletzt und zugleich die Erfordernisse einer Entschädigungsverbindlichkeit nach privatrechtlichen Grundsätzen vorhanden, so kann die Verwaltungsbehörde auf Schadenersatz belangt werden. Die Gerichte dürfen indes eine solche Klage nur dann annehmen, wenn der Kläger nachgewiesen hat, dass er bereits bis zur höchsten Verwaltungsbehörde um Abhilfe seiner Beschwerde vergeblich nachgesucht habe."

Dies ist der ganze Rechtsschutz, der gegen Übergriffe der Behörden gewährt wurde. Bezüglich der Minister bestimmt § 168 ausdrücklich: Die Minister sind, jeder in Hinsicht des ihm angewiesenen Wirkungskreises, allein dem Könige für die Vollziehung der Gesetze und Verordnungen und der königlichen Befehle verantwortlich.

Die dritte Reihe von Verfassungen und konstitutionellen Gesetzen endlich entstand auf Grund der geschichtlichen Ereignisse des Jahres 1848. Hier ist zunächst der 1848 unternommene Versuch, verantwortliche Reichsminister zu schaffen, hervorzuheben. Nach dem Entwurf sollte ein Minister angeklagt werden können, wenn er durch Handlungen oder Unterlassungen die Sicherheit oder Wohlfahrt des deutschen Bundesstaates gefährde. Ausser diesem allgemein gehaltenen § 4 zählt er eine Reihe von zehn Fällen auf, in denen die Anklage insbesondere erhoben werden kann.

Im übrigen machte der Entwurf einen Unterschied zwischen den Handlungen der Minister in ihrer amtlichen

Eigenschaft und den Ministern als Privatpersonen. Privatrechtliche Verantwortlichkeit geltend zu machen, blieb in jedem Falle dem Beschädigten vorbehalten.

Von den Gesetzen der Einzelstaaten ist hier vor allem das Ministerverantwortlichkeitsgesetz für Bayern vom 4. Juni 1848 zu erwähnen und das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 30. März 1850. Das erstgenannte Gesetz macht jeden Minister oder dessen Stellvertreter, der königliche Entschliessungen kontrasigniert, oder Verfügungen, die in seine eigene Kompetenz fallen, unterzeichnet, für deren Inhalt verantwortlich. Die Vorstände von Staatsministerien sind verpflichtet, die Gegenzeichnung zu verweigern, nicht nur, wenn ihrer Überzeugung nach die Amtshandlung gesetzwidrig, sondern auch dann, wenn sie dem Landeswohl nachteilig ist; sie haften also für Zweckmässigkeit der Regierungsanordnungen, die sich als Verletzungen von Staatsgesetzen kennzeichnen.

Am 5. September 1848 wurde auch in Hannover die Ministerverantwortlichkeit wieder eingeführt und durch ein Nachtraggesetz im Jahre 1855 noch ergänzt.

Österreich-Ungarn.

In Oesterreich kam das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit 1848 zur Geltung. Die Verfassung vom 25. April 1848 verfügt, dass die Kontrasignatur notwendig sei zur Gültigkeit kaiserlicher Anordnungen. Genauere Ausführungen über die Verantwortlichkeit werden einem eigenen Gesetze zugewiesen. Eingehender hat sich 1849 der Verfassungsentwurf des Kremsierer Reichstags mit der Frage beschäftigt. In § 45 heisst es: „Der Kaiser kann die Minister von der Verantwortlichkeit nicht entheben.“ § 46: „Die Minister können nur durch einen Kammerbeschluss in Anklagestand versetzt werden und zwar wegen jedes Missbrauchs ihrer Amtsgewalt, insbesondere aber wegen Verletzung der Verfassung, Hochverrat und Bestechung.“ § 47 b verspricht, dass durch ein besonderes Reichsgesetz, das als Bestandteil der Verfassung zu gelten hat, die näheren Bestimmungen über die Verantwortlichkeit,

das Verfahren bei der Anstellung der Klage und die Strafen geregelt werden sollen.

Auch die Reichsverfassung vom 4. März 1849 enthält Bestimmungen über Ministerverantwortlichkeit. Nach § 18 ist die Gegenzeichnung obligatorisch; § 91 weist auf ein Ausführungsgesetz hin; § 106 bestimmt als Gerichtshof über Minister das Reichsgericht.

Als sich jedoch die konstitutionelle Regierung in Österreich als nicht durchführbar erwies, entstand arge Unklarheit über die Verantwortlichkeit der Minister und noch vor Aufhebung der Verfassung erklärte ein kaiserliches Kabinettschreiben vom 20. August 1851:

„Da die dermalen ausgesprochene Verantwortlichkeit eines Ministeriums einer gesetzlichen Deutlichkeit und jeder genauen Bezeichnung entbehrt, so fühle ich mich durch meine Regentenpflicht bestimmt, das Ministerium aus seinen zweifelhaften politischen Beziehungen in die ihm als Meinem Rate und Meinem obersten Vollziehungsorgane zustehende gehörige Stellung zu bringen, dieselben als allein und ausschliessend dem Monarchen und dem Throne verantwortlich zu erklären und es der Verantwortlichkeit gegenüber jeder anderen politischen Autorität zu entheben."

In der Verfassung vom 26. Februar 1861 fehlt jede Erwähnung einer Ministerverantwortlichkeit: dem Abgeordnetenhause wurde jedoch 1862 durch eine allerhöchste Botschaft mitgeteilt, dass die Regierung die Initiative zu einem Verfassungsgesetze über die Ministerverantwortlichkeit ergreifen werde. Infolge der politischen Ereignisse kam es jedoch erst im Jahre 1867 zu diesem Gesetze. Im Juni dieses Jahres wurde der Entwurf eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes von der Regierung dem Abgeordnetenhause vorgelegt und von diesem dem sogenannten Verfassungsausschusse zugewiesen. Zur Annahme im Plenum kam mit wenigen Änderungen der vom Ausschuss aufgestellte Gesetzentwurf, der am 25. Juli sanktioniert und am 28. Juli publiziert wurde.

Nach dem Gesetze bedarf jeder Regierungsakt des Kaisers zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers; die Verantwortlichkeit trifft nur Minister oder Leiter eines Ministeriums. Die Anklage kann erhoben werden wegen Handlungen oder Unterlassungen, durch welche die Minister innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises dolos oder culpos die Verfassung oder andere Gesetze verletzen, ferner wegen Vollzuges nicht kontrasignierter kaiserlicher Anordnungen. Die Gegenzeichnung ist zur Begründung der Verantwortlichkeit also nicht essentiell. Zur Anklage ist jedes der beiden Häuser berechtigt, als Gericht fungiert ein eigener Staatsgerichtshof.

4. Die Ministerverantwortlichkeit in den übrigen Staaten Europas.

§ 6.

Durch die französische Revolution wurde das Wesen der Ministerverantwortlichkeit bedeutend beeinflusst. Nach der Revolution wurden die staatsrechtlichen Verhältnisse der von Napoleon unterworfenen Staaten in seinem Sinne geregelt. Bemerkenswert ist es hierbei zu beobachten, wie Länder, die sich durch ihre geographische Lage dem Einfluss Frankreichs am leichtesten entziehen konnten, wie z. B. Russland und die Türkei sich der Einführung einer konstitutionellen Verfassung entzogen. Erst in den letzten Jahren ist hier eine Änderung eingetreten.

Spanien.

In Spanien war im 18. Jahrhundert von den freien Institutionen, die das Land in früheren Zeiten gehabt hat, nichts mehr zu bemerken; die einst so bedeutende Macht der Cortes war verschwunden und die früher selbständigen Länder Arragonien, Catalonien u. a. waren eroberte Provinzen, die Freiheiten, die sich Biscaya und Navarra erhalten hatten, waren nur scheinbare. Alles konstitionelle Leben ruhte, bis Napoleon dem Lande 1808 eine Verfassung gab. Diese ist der französischen von 1799 nach-

gebildet. Nach Vertreibung der Franzosen aus Spanien führte zunächst eine Regentschaft die Regierung im Namen Ferdinands VII., der in Frankreich gefangen gehalten wurde. Die Regentschaft gab dem Lande am 19. März 1812 eine Verfassung, in der die Unverantwortlichkeit des Königs und die Ministerverantwortlichkeit enthalten sind. Die Minister sind danach den Cortes für die von ihnen kontrasignierten Erlasse verantwortlich; ohne Kontrasignatur kommt den Akten keine Verbindlichkeit zu. Als Gericht über die Minister wird ein Obertribunal eingesetzt.

Ferdinand erkannte aber nach seiner Rückkehr die Verfassung nicht an, hob sie auf und versprach eine neue zu geben. Das Versprechen hielt er jedoch nicht. Erst durch einen Aufstand wurde er 1820 gezwungen, die Verfassung von 1812 anzunehmen und zu verkündigen. Im Jahre 1823 trat unter französischem Einfluss wieder vollständige Reaktion ein, die Verfassung wurde abermals aufgehoben. Wenig bemerkenswertes findet sich in den Verfassungen von 1834, 1837, 1845 und 1869. Die jetzt geltende Verfassung vom 30. Juni 1876 ist eine Vermittelung zwischen den Verfassungen von 1845 und 1869. Nach Art. 49 sind die Minister verantwortlich, die Kontrasignatur ist notwendig zur Vollziehbarkeit der königlichen Anordnungen. Die Deputiertenkammer hat das Recht der Anklage, der Senat fungiert als Gerichtshof.

Portugal. Die portugiesische Verfassung von 1822 ist im allgemeinen der spanischen von 1812 nachgebildet. Von den Ministern handelt das Kapitel 5. Artikel 151 sind die Minister den Cortes verantwortlich:

1. für Nichtbeachtung der Gesetze,
2. für den Missbrauch der ihnen anvertrauten Gewalt,
3. für Angriffe auf die Freiheit, die Sicherheit und das Eigentum der Bürger,
4. für die Verschleuderung oder schlechte Verwendung der öffentlichen Gelder.

Die Verantwortlichkeit, wovon sie kein mündlicher oder schriftlicher Befehl des Königs befreien kann, sollte durch ein besonderes Gesetz bestimmt werden.

Ein solches Gesetz ist jedoch nicht ergangen.

1826 erhielt Portugal eine neue Verfassung, die bestimmt:

Art. 103: „Die Staatsminister sollen verantwortlich sein:

1. wegen Verräterei
2. wegen versuchter Bestechung, Anstiftung von Verbrechen und wegen Erpressung,
3. wegen Missbrauch der Gewalt,
4. wenn sie gesetzwidrig handeln,
5. wenn sie auf irgend eine Art gegen die Freiheit, Sicherheit und das Eigentum der Bürger handeln.
6. wenn sie auch nur die geringste Verschwendung der Staatsgelder begehen."

Auch nach der nach Umwandlung Portugals in eine Republik erlassenen Verfassung vom 19. August 1911 sind die Minister ebenso wie der Präsident für ihre Amtshandlungen verantwortlich und können vor einen Gerichtshof gezogen werden, der vom Obersten Gericht und einer Jury von 22 Mitgliedern beider Kammern gebildet wird.

Niederlande.

Die erste Verfassung der Niederlande vom 23. April 1798, unter französischem Einfluss erlassen, enthält über die Verantwortlichkeit der Mitglieder des Vollziehungsrates und der einzelnen Departementsregierungen, sowie überhaupt über die Verantwortlichkeit der Beamten nur wenige und höchst unklare Bestimmungen. Noch mangelhafter sind die Bestimmungen der Verfassungen vom 16. Oktober 1801 und vom 15. März 1805. Nicht besser endlich fasste sich die napoleonische Verfassung vom 7. August 1806. § 73 derselben enthält folgende unklare Bestimmungen: Der Minister des Staates und die Glieder aller administrativen Behörden sind nur dem Könige verantwortlich. Im Falle sie deshalb vor Gericht gezogen werden, kann solches nur von dem hohen Nationalgerichtshofe geschehen.

Die Glieder der Versammlung der „Hochmögenden", die Staatsminister, die Glieder des Staatsrates und die hohen Beamten sollen jederzeit vor dem hohen Nationalgerichtshofe zu Gerichte stehen wegen Vergehen, die sie in Beziehung auf ihr Amt sowie wegen Verbrechen, die sie während der Zeit, da sie das Amt bekleiden, begangen haben möchten. Nach ihrer Rückkehr ins Privatleben aber sollen sie wegen der letzteren von ihrem gewöhnlichen bürgerlichen Rechte gestellt werden. Der Sinn dieser Sätze ist offenbar der, dass die Minister zwar nur dem Könige verantwortlich sein sollen, aber sie können von diesem „jederzeit" vor den hohen Nationalgerichtshof gestellt werden und zwar sowohl wegen Amtsvergehen, als auch wegen gemeiner Delikte.

Ganz kurz behandelt die Frage auch der Verfassungsentwurf vom 28. März 1814. Derselbe wurde infolge der geschichtlichen Ereignisse der Jahre 1814 und 1815 nicht Gesetz. Der Pariser Friede vom 30. Mai 1814 vereinigte Holland und Belgien zum Königreich der Niederlande. Eine Kommission von 22 Mitgliedern (11 belgische und 11 holländische) arbeitete eine neue Verfassung aus, die trotz des Widerspruchs der Notablen mit 706 gegen 52 Stimmen am 24. August 1815 vom Könige zum Grundgesetz erhoben und publiziert wurde. Der Verfassung ist das Institut der Verantwortlichkeit der Minister, ebenso wie die Verantwortlichkeit des Staatsoberhauptes fremd.

Belgien. Infolge der Ereignisse zu Paris im Juli 1830 wurde Belgien von Holland wieder getrennt; für Holland bestand die Konstitution von 1815 weiter; sie wurde 1840 durch mehrere einzelne Gesetze geändert und am 11. Oktober 1848 durch eine neue, noch in Kraft stehende ersetzt. Diese statuiert in Art. 53 die Unverantwortlichkeit des Königs und die Verantwortlichkeit der Minister. Art. 73 verfügt die Notwendigkeit der Kontrasignatur für alle Entscheidungen und Regierungshandlungen des Königs und stellt ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz in Aussicht, das

am 22. April 1855 nach vielen vergeblichen Versuchen endlich zustande kam. Das Gesetz beschäftigt sich nur mit der strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Strafbar wird der Minister dadurch, dass er den Vorschriften der Verfassung den Gesetzen oder königlichen Verordnungen ausdrücklich zuwiderhandelt, absichtlich die Ausführung solcher unterlässt oder nicht kontrasignierte Anordnungen vollzieht. Unterlassungen begründen nach dem Gesetz keine Verantwortlichkeit. Die Anklage kann sowohl von der 2. Kammer als auch vom König eingeleitet werden; die Verfolgung geschieht durch den Staatsanwalt beim obersten Gerichtshof. Die Strafen sind Amtsverlust, Verbannung, Gefängnis. Die zivilrechtliche Verantwortlichkeit steht den ordentlichen Gerichten zu. Für gewöhnliche Amtsdelikte verweist das Gesetz auf das allgemeine Strafgesetzbuch. Das neue Strafgesetzbuch enthält auch einen Paragraph über Ministerverantwortlichkeit.

Die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831 regelt die Ministerverantwortlichkeit in den Artikeln 63, 64, 86 bis 91, nachdem dieselben Grundsätze schon im Entwurf vom 27. Oktober 1830 ausgesprochen worden waren. Art. 90 und Art. 139 Z. 5 stellen in kurzer Zeit ein Ministerverantwortlichkeitsgesetz in Aussicht, das jedoch nicht erlassen wurde.

Was die politische Verantwortlichkeit betrifft, so finden sich Ansätze zur gesetzlichen Regelung einer solchen in Art. 88, demzufolge die Kammern berechtigt sind, die Anwesenheit der Minister zu fordern. Seit 1831 hat kein Minister den Versuch gemacht, gegen die Majorität der Kammern sein Amt zu behalten. Die Abgeordnetenkammer hat allein das Recht der Anklage; zu richten hat der Kassationshof. Der Kammer steht die diskretionäre Gewalt zu, Anklagen auch wegen solcher Handlungen zu erheben, die nicht im Strafgesetzbuch aufgezählt sind. Ebenso kann der Kassationshof in Ermangelung gesetzlicher Bestimmungen die Vergehen charakterisieren und die Strafen

festsetzen. Die Strafe darf aber keine schwerere sein als Freiheitsstrafe.

Ein Gesetz vom 19. Juli 1865 betraf die von Ministern ausserhalb des Amtes begangenen Verbrechen und Vergehen; auch für diese ist der Kassationshof kompetent. Die Anklage sollte von der Kammer der Abgeordneten angeordnet werden. Das Gesetz war für einen bestimmten Fall erlassen und galt nur für ein Jahr, nach dessen Ablauf es nicht erneuert wurde.

Eine zivilrechtliche Entschädigungsklage gegen einen Minister kann nur mit Zustimmung der Abgeordnetenkammer erhoben werden, auch sie gehört vor den Kassationshof.

Schweden. Schweden erhielt am 6. Juni 1809 eine Verfassung. Das vor diesem Jahr geltende Fundamentalgesetz vom 21. August 1772 erkannte zwar schon bedeutende Rechte der Stände, die in Schweden übrigens immer mächtig gewesen waren, an; aber gerade im Punkte der Ministerverantwortlichkeit versagte es vollständig; es erklärte im Artikel 3 die Reichsräte und in Art. 32 die Kollegien für allein dem Könige verantwortlich. Die geltende Regierungsform von 1809 weist mehrere Besonderheiten auf. Es besteht eine sehr weitgehende Kontrolle der Reichsstände über den Ministerrat. Es muss über alle Angelegenheiten, die im Staatsrate zum Vortrag kommen, Protokoll geführt werden; ausgenommen sind auswärtige und Militärangelegenheiten. Die anwesenden Mitglieder des Staatsrates sind verpflichtet, ihre Meinung zu Protokoll zu geben und sind für diese verantwortlich. Sollten Entschliessungen des Königs den Grundgesetzen oder allgemeinen Gesetzen des Landes widersprechen, so haben die Staatsräte dagegen Vorstellungen zu erheben; diejenigen, deren abweichende Meinung nicht protokolliert ist, haften so, als hätten sie dem Könige zu dem gesetzwidrigen Beschluss geraten. Diese Protokolle können vom reichsständischen Konstitutionsausschusse eingefordert werden; ersieht der

Ausschuss aus demselben ein offenbar verfassungs- und gesetzwidriges Verhalten eines Rates der Krone, so kann er diesen vor dem Reichsgericht zur Verantwortung ziehen lassen. Ergibt sich aber aus den Protokollen zwar nicht ein gesetzwidriges Verhalten, wohl aber, dass Mitglieder des Staatsrates bei ihren Vorschlägen nicht das allgemeine Beste des Landes im Auge hatten, so hat der Ausschuss dies den Reichsständen mitzuteilen und diese können an den König den Wunsch richten, die betreffenden Beamten aus dem Rate der Krone zu entfernen. Nach § 38 bedürfen alle vom König ausgehenden Erlasse und Befehle, mit Ausschluss der Armeebefehle, zur Gültigkeit der Kontrasignatur des betreffenden vortragenden Rates, der dadurch dafür verantwortlich wird, dass die Akten mit dem darüber geführten Protokoll übereinstimmen. Wenn der vortragende Rat in dem Beschluss einen Verstoss gegen die Regierungsform sieht, so hat er, wenn seine Vorstellungen im Staatsrate unbeachtet bleiben, die Gegenzeichnung zu verweigern und sein Amt niederzulegen; er darf es auch nicht wieder annehmen, bis die Reichsstände sein Verfahren geprüft und gebilligt haben.

Dieselben Bestimmungen enthält das Verantwortlichkeitsgesetz für die Mitglieder des Staatsrates vom 10. Febr. 1810 (§ 1 zählt die Fälle des Reichsrates auf. Es heisst da: „Versucht ein Mitglied des Staatsrates während des Antrages etc.)

Findet nur eine Rechtsverletzung statt, ohne dass jemand Schaden erleidet, so verliert der Rat sein Amt. Wird aber jemandem Schaden zugefügt an Ehre, Eigentum oder persönlicher Freiheit, so tritt die Strafe ein, die für Richter, die ein falsches Erkenntnis fällen, besteht."

Das für Ministeranklage kompetente Reichsgericht besteht aus den angesehensten Zivil- und Militärbeamten des Reiches.

Norwegen.

Mit der schwedischen Verfassung weist die Norwegens vom 31. Mai 1814 zahlreiche Ähnlichkeiten auf, insbe-

sondere sind die Bestimmungen über die Führung der Protokolle im Staatsrat und die Verantwortlichkeit der einzelnen Räte fast gleichlautend. Ebenso die geltende Verfassung vom 4. Nov. 1814. Eine Verschiedenheit besteht aber in der Wirkung der Gegenzeichnung. Während in Schweden der Minister gegebenenfalls zur Verweigerung der Gegenzeichnung und zur Niederlegung des Amtes verpflichtet ist, kennt Norwegen keine Verweigerung der Kontrasignatur. Nach dem Wortlaut der §§ 30, 31 der Verfassung muss man im Gegenteil sagen, dass trotz der Gegenzeichnung keine Verantwortlichkeit eintritt, wenn der betreffende Rat im Staatsrate Gegenvorstellungen erhoben und protokolliert hat; nur wenn dieses nicht der Fall ist, kann die Anklage gegen ihn erhoben werden.

Ein Gesetz vom 7. Juli 1828 enthält die Strafbestimmungen für die Mitglieder des Staatsrates und höchsten Gerichte wegen Amtsverbrechen und für Mitglieder des Storthings und des Reichsgerichtes wegen Vergehen, die sie als solche begehen. Die Vergehen, die durch Vortrag, Rat und Beschluss veranlasst oder bewirkt werden, sind in den §§ 1 und 2 des Gesetzes ausführlich aufgezählt. Die Strafen sind je nach der Art und Schwere des Verbrechens Amtsentsetzung, eventuell mit der Erklärung der Unmöglichkeit, ein Amt zu bekleiden, und Geldstrafen. Bemerkenswert ist die Bestimmung, die § 3 noch hinzufügt:

Wird jemand des Amtes, der Freiheit, des Vermögens oder der Erwerbsquelle beraubt, oder wird ein Staatsangehöriger von einem Orte zum andern, oder gar des Landes verwiesen, ausser in gesetzlich bestimmten Fällen und auf die durch die Gesetze vorgeschriebene Weise, so soll das Mitglied des Staatsrates, da es durch Versäumnis seine Amtspflicht, durch Vorträge, Ratschläge oder Beschluss solches veranlasst hat, oder dazu beigetragen hat, die im § 2 erwähnte Strafe erleiden. Wird aber jemand auf solche Weise des Lebens beraubt, so soll das Mitglied des Staatsrates, das dazu mitgewirkt hat, sein Leben ver-

wirkt haben. Im wesentlichen ist die Bestimmung aus dem schwedischen Verantwortlichkeitsgesetz von 1810 herübergenommen, nur kennt dieses die Todesstrafe für die Fälle nicht.

1836 wurde der Staatsminister Löwenskiold vor dem Reichsgericht angeklagt, weil er dem Lande nachteilige Entschliessungen dem Könige nicht widerraten habe.

Die Funktion des Anklägers hatte in dem Prozess ein Advokat, dem ein Komité des Odelsthings beigegeben war. Der Angeklagte wurde zu einer Geldstrafe verurteilt.

Eine Änderung in diesen Bestimmungen ist auch, nachdem 1905 Norwegen die Personal-Union mit Schweden aufgehoben hatte, nicht eingetreten.

Die Verfassung von Dänemark vom 5. Juni 1849 die heute gilt, bringt nur wenig Bestimmungen über Ministerverantwortlichkeit.

Nach Art. 12 sind die Minister verantwortlich; den Umfang der Verantwortlichkeit soll ein eigenes Gesetz bestimmen, das aber trotz wiederholter im Folkething eingebrachter Anträge nicht zustande kam. Art. 13 verlangt die Kontrasignierung aller vom Könige ausgehenden Akte. In Art. 14 ist das Recht des Folkething ausgesprochen, die Minister wegen ihrer Amtsführung anzuklagen. Sie werden vom Rigsrat gerichtet.

In der Schweiz tragen die Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der höchsten Magistrate den gleichen Charakter wie die anderer republikanischen Staaten; es besteht — wenigstens in den meisten Kantonen — einerseits für die Regierung die Verantwortlichkeit vor den ordentlichen Gerichten wie für jedermann, andererseits aber wegen Regierungsverhandlungen nur eine politische Verantwortlichkeit. Das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit vom 9. Dezember 1860 erklärt die eidgenössischen Behörden und Beamten für ihre amtliche Geschäftsführung für verantwortlich, und zwar einerseits wegen Übertretung der Verfassung und der Bundesgesetze, als Schweiz.

auch wegen gemeiner Verbrechen und Vergehen, die nach Massgabe des Strafgesetzbuches geahndet werden. Das Verantwortlichkeitsgesetz erklärt ferner die Mitglieder der Behörden für solidarisch verantwortlich „bis zum Beweise des Gegenteils".

Den Grundgedanken des Gesetzes gibt eine Botschaft des Bundesrates an die Kantone vom 23. September 1850 wieder; es heisst da:

„Das Gesetz beruht auf dem Grundgedanken, der auch alle diesfälligen Kantonalgesetze beherrscht, dass die Beamten für ihre amtlichen Handlungen nicht von jedermann beliebig vor Gericht gestellt werden können, sondern zunächst ihrer Oberbehörde verantwortlich sind. Diese soll zuerst beurteilen, ob entweder durch strafbare Handlungen das öffentliche Interesse des Staates oder dritter Personen rechtswidrig geschädigt worden sei, so dass eine Zivilklage sich rechtfertige.

Die Bundesverfassung sowohl wie die Verfassungen der einzelnen Kantone enthalten nur kurze Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Regierungen. Sie differieren nur in unwesentlichen Punkten und sind von geringem Interesse. In Italien ist in der Verfassung vom 4. März 1848 die Ministerverantwortlichkeit und Notwendigkeit der Kontrasignatur zur Rechtskraft der Gesetze und Regierungsakte festgesetzt. (Art 67). Ein Ausführungsgesetz zu diesem Artikel ist nicht ergangen, obwohl durch ein Dekret vom 26. Febr. 1878 eine Kommission zur Ausarbeitung eines solchen ernannt wurde.

Für Ungarn bestehen sehr ausführliche Bestimmungen in Gesetzartikel III v. J. 1847—48 „über die Bildung des ungarischen verantwortlichen Ministeriums".

§ 3: „Se. Majestät übt die vollziehende Gewalt im Sinne der Gesetze durch das unabhängige ungarische Ministerium aus und alle Verordnungen, Befehle, Entschliessungen und Ernennungen sind nur dann giltig, wenn

sie auch von einem der in Budapest residierenden Minister unterzeichnet sind."

In § 4 heisst es: „Jedes Mitglied des Ministeriums ist für jede seiner Amtshandlungen verantwortlich". § 18 lautet: „Jeder Minister ist für die Verordnungen, die er unterschreibt, verantwortlich".

Der Umfang der Verantwortlichkeit ist nach diesen Bestimmungen also ziemlich weit und die einzelnen Fälle sind klar ausgedrückt.

Griechenland.

In Griechenland ordnete schon die provisorische Verfassung vom 15. Jan. 1822 die Kontrasignatur aller Regierungsakte an. Die Konstitution vom 17. Mai 1827 macht in § 133 die Staatssekretäre verantwortlich; sie können vor dem Senate des Hochverrates, des Unterschleifes und der Verletzung der Grundrechte mittels einer Unterschrift zu einer Verordnung zur Rechenschaft gezogen werden. Eine ganz eigentümliche Bestimmung findet sich in § 138, der folgendermassen lautet:

„Stimmenmehrheit reicht als Beweis des Verbrechens hin. Der Senat kann dann den Angeklagten nur mit Verlust seines Ministeriums bestrafen. Ist der Angeklagte aber einmal überführt, so kann er als blosser Bürger von den kompetenten Gerichtshöfen beklagt und mit der gesetzmässigen Strafe für sein Verbrechen belegt werden."

Der Senat hat es also in der Gewalt, einen Angeklagten, dem das zur Last gelegte Verbrechen nicht nachgewiesen werden kann, dennoch aus dem Ministerium zu entfernen, indem er ihn einfach schuldig spricht. Auf mehr kann aber der Senat auch nicht erkennen, wenn der Beklagte überführt ist, sondern es tritt da die Kompetenz der ordentlichen Gerichte ein.

Im Jahre 1830 wurde Griechenland unabhängige Monarchie. Bis 1843 wurde es absolut regiert. Am 30. März 1844 erhielt es eine moderne Verfassung und zwar die französische charte von 1830. Diese galt bis 1862, als durch die Revolution König Otto vertrieben und Prinz

Georg von Dänemark zum König gewählt wurde. Dieser beschwor 1864 die von der konstituierenden Nationalversammlung ausgearbeitete neue Verfassung. Die Verfassung vom 16/18. November 1864 stellt in Art. 29 die Verantwortlichkeit der Minister auf, in Art. 30 das Erfordernis der Gegenzeichnung. Kein Akt des Königs besitzt Rechtskraft oder darf zur Vollziehung kommen, wenn er nicht vom kompetenten Minister kontrasigniert ist. Art. 80 gibt der Kammer das Recht, die Minister vor einem Spezialgerichtshof zur Rechenschaft zu ziehen. Das in demselben Artikel in Aussicht gestellte Gesetz über Ministerverantwortlichkeit wurde am 10/22. Dezember 1876 erlassen. Dasselbe ist sehr umfangreich und weist verschiedene Besonderheiten auf.

So macht schon Art. 1 eine sehr umständliche Einteilung und Unterscheidung der einzelnen Vergehen. Nach Art. 2 findet die Anklage statt, wenn ein Minister entweder eine Strafverordnung der bestehenden Gesetze verletzt hat, oder wenn er, ohne eine ausdrückliche Verordnung der Konstitution oder der Gesetze oder der unter Zustimmung der Kammer erlassenen königlichen Dekrete zu verletzen, mit Absicht durch eine Handlung oder aus Unterlassen einer solchen den Staatsinteressen Schaden zugefügt hat.

Verantwortlich macht einerseits die Zustimmung zu den Verordnungen im Ministerrat, andererseits die Ausführung nicht kontrasignierter Verordnungen.

Die Strafen sind nach Art. 5 Haft von 6 Monaten bis zu 2 Jahren. Art 6 bestimmt, dass der Minister, der eine Strafverordnung der bestehenden Gesetze verletzt hat mit der in den Strafgesetzen bestimmten Strafe, ausser der Todesstrafe, bestraft wird; an Stelle der Todesstrafe kann im Falle eines politischen Verbrechens die lebenslängliche Gefängnisstrafe treten.

Das Recht der Anklage steht nur der Kammer zu.

Art. 25 bestimmt, dass weder der Schluss der Session oder der Periode der Kammer noch die Auflösung der

Kammer den weiteren Fortgang des Prozesses aufhalten kann.

Art. 60 nennt die Verordnungen des Strafprozesses als massgebend für alle Fälle, in denen das Gesetz nichts Spezielles bestimmt.

Die aus dem Vergehen der Minister entstehenden zivilrechtlichen Ansprüche sind vor einem Zivilgerichtshofe geltend zu machen und von diesem nach den Bestimmungen des gemeinen Rechtes zu entscheiden. (Art. 61).

Rumänien.

Die Verfassung von Rumänien vom 30. Juni 1866 enthält die Bestimmungen über Ministerverantwortlichkeit in Art. 100—103. Ausserdem in Art. 50 das Recht der Kammern, jederzeit Auskunft von den Ministern über ihre Haltung zu verlangen; die Minister sind verpflichtet, diese zu geben. Ein eigenes Ministerverantwortlichkeitsgesetz wurde am 2. Mai 1879 erlassen. Es erklärt, dass alle Bestimmungen des Code pénal auf Minister anwendbar seien. Die Gegenzeichnung gesetzwidriger Bestimmungen sowie die Beeinträchtigung des Wahlrechts wird bestraft damit, dass der Beamte auf bestimmte Jahre oder auf Lebenszeit für unfähig erklärt wird, ein öffentliches Amt zu bekleiden; dasselbe trifft jenen Minister, der die Volksvertretung über die Lage der staatlichen Angelegenheiten verführt. (Art. 3).

Eine Anklage gegen die Minister kann sowohl von den Kammern wie vom Fürsten erhoben werden. (Art. 14).

Russland.

Russland weist einige unvollkommene Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Minister auf. Widerrechtliche Anordnungen und Entscheidungen der Minister und überhaupt der Beamten der ersten 3 Rang.-Klassen kann der Senat auf Grund einer Klage aufheben; die Frage über die Verantwortlichkeit wegen Amtsverbrechens darf er aber nicht berühren, ebensowenig bei der Schadenersatzpflicht. Auch in der Klage darf dies nicht erwähnt werden, sonst ist der Senat nicht mehr kompetent. Schadenersatz- und Strafklagen gegen Minister können nur durch direkte Eingaben an den Kaiser erhoben werden.

Für gewisse Fälle hat auf Befehl des Kaisers der Reichsrat, d. i. der Rat des Kaisers, gegen Minister und Generalgouverneure eine Untersuchung zu führen; eine eventuelle Aburteilung erfolgt durch das höchste Kriminalgericht, gleichfalls nur auf kaiserlichen Befehl.

In dieser Weise kann ein Minister zur Verantwortung gezogen werden:

1. auf Grund von Klagen, die beim Kaiser entweder direkt oder durch die Bittschriftenkanzlei eingereicht werden;
2. auf Grund von Berichten der örtlichen Obrigkeit dahingehend, dass der Minister sie durch seine Anordnungen veranlasse, vom Gesetze abzuweichen;
3. infolge von Untersuchungen gegen Beamte bei Revision der Gouvernements, wenn es sich erweist, dass die Missstände durch Anordnungen des Ministers hervorgerufen worden sind;
4. endlich auf Grund der Rechenschaftsberichte.

Diese Grundsätze sind natürlich nur eine scheinbare Garantie der Gesetze, da ohne Zustimmung des Kaisers kein Schritt gegen die Minister unternommen werden kann. Übrigens ist das Begnadigungsrecht ganz frei und auch der Wiederanstellung Verurteilter im Staatsdienst steht nichts im Wege.

Türkei. Der Vollständigkeit halber sei hier noch der Versuch erwähnt, den man in der Türkei mit dem Konstitutionalismus gemacht hat. Die Constitution ottomane promulgée — le 23. Dezember 1876, — die nach ihrer am 14. Februar 1878 erfolgten Aufhebung am 24. Juli 1908 wieder in Kraft gesetzt ist, enthält in den Artikeln 27—38 ziemlich ausführliche Bestimmungen über die Minister und deren Verantwortlichkeit. Bemerkenswert ist, dass Art. 37 und 38 eine politische Verantwortlichkeit statuieren, die Minister können in die Deputiertenkammer kommen, müssen hier immer gehört werden und sind verpflichtet auf gestellte Anfragen Antworten zu erteilen.

Von den aussereuropäischen Staaten seien nur noch die „Vereinigten Staaten von Nordamerika“ erwähnt. Vereinigt. Staaten von Nord-amerika.

Das englische „impeachment“ wurde von den Amerikanern übernommen und dort in eigenartiger Weise ausgebildet. Zwar hat auch hier das „Volkshaus“ das Recht der Anklage, der Senat aber das Richteramt. Jedoch besteht trotzdem ein Unterschied in der Art der Strafen. Der amerikanische Senat kann höchstens auf Amtsentsetzung und Unfähigkeitserklärung, in der Union irgend ein Staatsamt zu bekleiden, erkennen. Eine Verurteilung zu anderen Strafen können also nur die ordentlichen Gerichte herbeiführen. Das „Impeachment“ hat den Charakter einer politischen Massregel, wenn auch äusserlich dafür die Formen eines gerichtlichen Verfahrens bestehen. In der Praxis wurden die impeachements keineswegs auf die in der Verfassung angeführten Vergehen beschränkt.

Über den Begriff des „Civil-Officer“ herrscht Streit und zwar ist es unklar, ob auch Senatoren unter den Begriff fallen. Zweimal wurden Anklagen gegen solche erhoben, aber beide Male wurde entschieden, dass Senatoren nicht zu den „Civil-Officer“ gehören.

II.

Dogmatischer Teil.

1. Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit.

§ 7.

Die juristische Natur der Ministerverantwortlichkeit ist Gegenstand heftigen Streits. Ein Teil der Schriftsteller legt ihr strafrechtlichen, der andere Teil disziplinarrechtlichen Charakter bei. Beide Ansichten können jedoch nicht als zutreffend anerkannt werden. Zwar können gewisse Berührungspunkte der Ministerverantwortlichkeit mit der strafrechtlichen und mit der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit nicht geleugnet werden. Gleichwohl ist sie weder rein strafrechtlicher noch rein disziplinarrechtlicher Natur und zwar deswegen nicht, weil die Merkmale weder der strafrechtlichen noch der disziplinaren Verantwortung auf sie zutreffen, wie sich aus folgendem ergibt:

Die Disziplinargerichtsbarkeit ist nur für einen bestimmten Personenkreis, für einen Stand oder Beruf bestimmt. Sie bezweckt die Angehörigen jener Personenkreise zu gewissenhafter Erfüllung der Standes- und Amtspflichten, standesgemässen und würdigem Verhalten innerhalb und ausserhalb der Besorgung der ihnen zugewiesenen Tätigkeit anzuhalten und vor schädlichen Elementen und vor Einbusse an Ansehen, das sie durch diese Elemente haben könnte, zu schützen. Zur Erreichung dieses Zweckes stehen ihr die Mittel der korrektiven und der reinigenden Disziplin zur Verfügung. Die korrektive Disziplin soll den Gemassregelten zur Erfüllung seiner Pflichten anhalten. Sie erreicht diesen ihren Zweck durch Geldstrafen, Suspension

auf Zeit, Versetzungen und Ermahnungen. Kraft der reinigenden Disziplin können Elemente, die durch ihr Verhalten sich der Achtung, die ihr Stand beansprucht, als unwüdig erwiesen haben, oder denen gegenüber die Massregeln der korrektiven Disziplin nichts gefruchtet haben, ausgestossen werden. Dagegen verfolgt die ordentliche Gerichtsbarkeit den Zweck, durch die von ihr verhängten Freiheitsstrafen den Täter zu bessern, andere durch die Strafe von Begehung strafbarer Handlungen abzuhalten und dadurch nicht einen engeren bestimmten Personenkreis, sondern die ganze menschliche Gesellschaft vor schädlichen Elementen zu schützen.

Aus dem Umstande, dass bei der modernen Ministerverantwortlichkeit die äusserste und strengste Strafe, die Amtsentsetzung ist, zieht ein Teil der Schriftsteller den Schluss, dass sie disziplinargerichtlichen Charakter tragen.

Diese Ansicht erscheint u. E. als unzutreffend. Die Grundsätze, die für die Ministerialverantwortlichkeit gelten, sind durchaus verschieden von den Prinzipien des Disziplinarstrafgerichts. Eine korrektive Disziplin kann gegen einen Minister nicht Platz greifen, weil es sich durchaus nicht mit seiner Stellung als höchsten Beamten im Staate vertragen würde, wenn er zur Erfüllung seiner Pflichten, insbesondere durch Strafen angehalten würde. Aber auch die Anwendung der reinigenden Disziplin muss als ausgeschlossen angesehen werden. Bei dieser ist Voraussetzung, dass eine vorgesetzte Behörde existiert, die den betreffenden Beamten aus dem Stande hinausstösst. Der Minister aber, der der oberste Beamte in seinem Ressort ist, hat keine vorgesetzte Behörde über sich. So kann man weder die Kammern, noch den Souverän, die das Verfahren einleiten, noch den Staatsgerichtshof als vorgesetzte Behörde ansehen, weil eben der Minister an der Spitze der Verwaltung steht. Ausserdem aber üben weder die Kammern noch der Staatsgerichtshof eine fortdauernde Kontrolle über die Tätigkeit des Ministers aus,

was zutreffen müsste, wenn Kammern und Staatsgerichtshof vorgesetzte Behörden des Ministers wären. Noch auch entspricht das Verhältnis des Ministers zu den Kammern und dem Staatsgerichtshof dem Gewaltverhältnis, das die Voraussetzung der Ausübung der disziplinären Gewalt bildet. (Jellinek, System d. öffentl. Rechts S. 205).

Diesen Argumenten, die gegen den disziplinarrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit sprechen, wird von den Schriftstellern, die diesen Charakter annehmen, zu wenig Gewicht beigelegt. Sie geben wohl zu, dass die Gerichtsbarkeit der Staatsgerichtshöfe sehr viele Momente aufweist, die sich nicht mit dem Wesen der Disziplinargerichtsbarkeit decken. Trotzdem behaupten sie, dass die Analogie zu der Disziplinargerichtsbarkeit überwiegend sei und deshalb der Ministerverantwortlichkeit disziplinare Natur innewohne. Indem sie, insbesondere Sarwey, alle die Momente ins Feld führen, die gegen einen strafrechtlichen Charakter der Ministerverantwortlichkeit sprechen, und nachweisen, dass die Verantwortlichkeit keine strafrechtliche sein könne, schliessen sie hieraus rückwärts, dass sie auch aus diesem Grunde eine disziplinarrechtliche sein müsse.

Schulze (Preuss. Staatsrecht Bd. II § 682) verkennt, wie es scheint, nicht die Bedenken, die gegen die disziplinare Natur der Ministerverantwortlichkeit sprechen, indem er ausführt, dass es sich hier um ein besonders geartetes, eigentümliches Disziplinarverfahren handle, eigentümlich insofern, weil die Voraussetzung für die Disziplinargerichtsbarkeit, nämlich die vorgesetzte Behörde, fehle. Trotzdem betont auch er die disziplinare Natur des Instituts aus dem Grunde, dass der Staatsgerichtshof vor allem auf Verlust des Amtes und auf Unfähigkeit, ein solches jemals wieder zu bekleiden, erkennt. Der gleichen Ansicht ist Hübler. Da er aber nur von Preussen und dem Deutschen Reiche redet, kann seine Argumentation schon deshalb nicht ins Gewicht fallen, weil weder in Preussen noch im

Deutschen Reich ein Ausführungsgesetz zum Ministerverantwortlichkeitsparagraphen erlassen ist und schon aus diesem Grunde hier keine Strafen ausgesprochen werden können. Abgesehen hiervon aber können die Staatsgerichtshöfe ausserpreussischer Staaten auch andere Strafen verhängen, als Amtsentsetzung.

Aus diesem Ergebnis, wonach auf die Ministerverantwortlichkeit die Grundsätze der Disziplinargerichtsbarkeit nicht zutreffen, wird von anderen Schriftstellern der Schluss gezogen, dass die Ministerverantwortlichkeit strafrechtlichen Charakter trage.

Diese Natur der Ministerverantwortlichkeit verficht vor allem Bornhack. Er zieht zu diesem Zwecke den Art. 61 der preussischen Verfassungsurkunde heran, der folgendermassen lautet:

„Die Minister können durch Beschluss einer Kammer wegen des Verbrechens der Verfassungsverletzung, der Bestechung und des Verrates angeklagt werden. Die näheren Bestimmungen über die Fälle der Verantwortlichkeit, über das Verfahren und über die Strafen werden einem besonderen Gesetze vorbehalten."

Bornhack schliesst aus dem Umstande, dass in Art. 61 von mehreren Strafen für Verfassungsverletzung die Rede ist, dass die Ministerverantwortlichkeit strafrechtlicher Natur sein müsse. Er übersieht jedoch, dass es im Disziplinarverfahren mehr wie eine Strafe gibt und nicht nur auf Amtsentsetzung erkannt werden kann. Eine Reihe anderer Schriftsteller, wie Zachariae, Held, Zöpfl, v. Mohl, Bischof Rössler, Ulbrich, Hanke, Bahr, Pistorius u. a. geben zwar zu, dass das Ministerverantwortlichkeitsverfahren gewisse Eigenarten aufweist, die sich mit den Prinzipien der ordentlichen Strafgerichtsbarkeit schwer vereinigen lassen, sind aber trotzdem der Ansicht, dass die Ministerverantwortlichkeit strafrechtlichen Charakter trage. Gegen diese Annahme aber spricht der Umstand, dass die strafwürdigen Handlungen der Minister nicht spezialisiert sind, während

doch das moderne Strafrecht alle strafbaren Handlungen, die es bestraft wissen will, nach den gesetzlichen Tatbeständen genau umschreibt und aufzählt. Handlungen, die es nicht als strafbare aufführt, sind demnach auch straflos.

Gegen die strafrechtliche Natur des Ministerverantwortlichkeitsverfahrens spricht aber auch weiter die Erwägung, dass, wenn das zuträfe, der Minister genau so behandelt werden müsste, wie jeder andere Angeklagte auch. Das ist aber nicht der Fall; für den Minister ist ein besonderer Gerichtshof, ein besonderer Ankläger, ein besonderes Verfahren und Beschränkung des Begnadigungsrechtes bestimmt.

v. Seydel versucht auf einem Mittelweg eine Lösung der Frage. Er behauptet (Bayerisches Staatsrecht § 298), die Frage sei allgemein nicht zu entscheiden, es komme vielmehr auf den Willen des Gesetzgebers an, der die Verantwortlichkeit im einzelnen Falle sowohl strafrechtlich als auch disziplinarrechtlich gestalten könne. Seydel hält in Bayern die Ministerverantwortlichkeit für disziplinär, weil die Strafe disziplinärer Natur sei und weil neben dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof die Wirksamkeit der ordentlichen Strafgerichte bezüglich der etwa konkurrierenden gemeinen oder Amtsverbrechen und Vergehen nicht ausgeschlossen werde. Aus dem Umstande aber, dass neben dem besonderen Verfahren noch das Verfahren der ordentlichen Gerichte zulässig ist, kann keineswegs der Schluss gezogen werden, dass ein Verfahren, das in Gegensatz zu dem der ordentlichen Gerichte gebracht wird, schon deshalb ein Disziplinarverfahren sein müsse.

Nach m. E. ist der Ansicht Georg Meyers (Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts S. 619) beizutreten. Er legt der Ministerverantwortlichkeit staatsrechtliche Natur bei und bezeichnet das Ministerverantwortlichkeitsverfahren als ein besonderes staatsrechtliches Strafverfahren, das durchaus nichts mit dem ordentlichen Strafverfahren noch auch

mit dem Disziplinarverfahren zu tun hat. Diese Ansicht findet ihre Begründung in der historischen Entwickelung, die das Institut der Ministerverantwortlichkeit wie auch das Strafrecht genommen hat. Das Strafrecht ist in jahrhundertlanger Entwicklung entstanden und ist durchaus streng umschrieben und begrenzt. Die Ministerverantwortlichkeit ist viel jüngeren Datums; auf der Basis der konstitutionellen Monarchie entstanden, kann sie nicht in das System des Strafrechts, noch in das des Disziplinarrechts hineingezwängt werden. Weil sie auf besonderem staatsrechtlichen Boden erwachsen ist, kann auch ihre Natur nur staatsrechtlich sein.

Hinsichtlich des Verfahrens, durch das die Ministerverantwortlichkeit geltend gemacht wird, sind einige Schriftsteller der Ansicht, dass die nach Erlassung der Ministerverantwortlichkeitsgesetze verkündeten Reichsstrafgesetze und Strafprozessordnungen die ganze Strafgerichtsbarkeit des Staates erschöpft hätten, und die Staatsgerichtshöfe als Strafgerichte nach dem Grundsatze lex posterior derogat lege priori aufgehoben seien. Ferner aber könnten von den Kammern Anklagen bei den Staatsgerichtshöfen nicht erhoben werden, da das Anklagerecht einzig und allein ein Monopol der hierzu berufenen staatlichen Behörden seien. Diese Theorien werden vor allem von Bornhack (Preussisches Staatsrecht I S. 144 ff.) von Thudichum (Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht und ihre Unrätlichkeit in Reichssachen in Annalen des Deutschen Reichs 1885 S. 640) und von August Finger für Österreich vertreten.

Bornhak ist der Meinung, dass die Erlassung eines Ministerverantwortlichkeitsgesetzes für Preussen unmöglich sei, indem er sich auf den § 6 des Einführungsgesetzes zur Strafprozessordnung stützt. Diese Vorschrift hebt zunächst die prozessrechtlichen Vorschriften der Landesgesetze für alle Strafsachen auf, deren Entscheidung in Gemässheit des § 3 nach den Vorschriften der Strafprozessordnung zu erfolgen hat; sie zählt dann weiter die landes-

gesetzlichen Bestimmungen auf, die unberührt bleiben. Die Bestimmung des § 3 des Einf.-Ges. z. StPO. aber, den Bornhak nicht zitiert, sagt im Eingang: Die Strafprozessordnung findet auf alle Strafsachen Anwendung, die vor die ordentlichen Gerichte gehören. Die Ministeranklagen gehören jedoch keineswegs unter die Strafsachen, die vor die ordentlichen Gerichte gehören; kein einziges Gesetz in Deutschland ordnet dies an. Es gibt wohl auch keinen Schriftsteller, der dieser Ansicht ist. Da die Ministeranklagen nicht vor die ordentlichen Strafgerichte gehören, so können die landesgesetzlichen Bestimmungen, die sie besonderen Staatsgerichtshöfen zuweisen, auch nicht durch den § 6 des Einführungsgesetzes aufgehoben sein. Diese Meinung, die als die herrschende anzusehen ist, ergibt sich übrigens auch aus den Motiven zu § 3 EG. StPO. Es heisst dort: „Unberührt bleibt auch das besondere Verfahren, das nach den Landesverfassungen bei Anklagen der Minister und der ihnen gleichgestellten Staatsbeamten wegen Verfassungsverletzung stattfindet, da die Entscheidung in solchen Fällen nicht durch die Gerichte als Organe der Rechtspflege, sondern durch einen Staatsgerichtshof erfolgt."

2. Der Zweck der Ministerverantwortlichkeit.

§ 8.

Es gehört zum Wesen des Staates, dass jede Person, die irgendeine Funktion in dessen Namen ausübt, für ihre Tätigkeit nach Massgabe ihrer Stellung verantwortlich sein muss. Demnach müsste eigentlich das Staatsoberhaupt, das die höchste Stellung im Staate einnimmt, auch die weitgehendste Verantwortung besitzen. Diese Verantwortlichkeit aber wird in den modernen konstitutionellen Monarchien dem Staatsoberhaupte abgesprochen. Die Unverantwortlichkeit ist zuerst in England zum Grundsatze erhoben; im Anfange des 13. Jahrhunderts, als der minderjährige Heinrich III. den Thron einnahm, wurde sie aus

lediglich politischen Gründen proklamiert, um das Ansehen und die Festigkeit des Thrones sowie den volkstümlichen Charakter der Regierung zu heben. (v. Frisch S. 121 f.) Das Prinzip ist seitdem ununterbrochen in England in Geltung geblieben und hat im Laufe der Entwicklung auch auf dem Festlande festen Fuss gefasst.

Hier war es historisch jedenfalls nicht zu begründen, denn, wie bereits oben bemerkt, stand es mit den im ständischen Staate herrschenden Anschauungen von der Verantwortlichkeit des Königs in Widerspruch. Um den Grundsatz der Unverantwortlichkeit trotzdem zu begründen, ging man zunächst von der Auffassung englischer Schriftsteller aus. Diese legten den Satz „the king can do no wrong" teils dahin aus, dass der König deshalb unverantwortlich sei, weil es tatsächlich unmöglich sei, ihn wegen eines Unrechtes zur Verantwortung zu ziehen (Alpheus-Todd, Über die parlamentarische Regierung in England Bd. I S. 144), teils dahin aus, dass der König nicht einmal etwa Unrechtes denken oder beabsichtigen, geschweige denn etwas Unrechtes tun könne (vgl. Frisch S. 124 ff.). An diese Ansichten knüpft Montesquieu an (Oeuvres complêtes. De l'esprit des 101 s. Livre XI Chap. 6) wenn er annimmt, dass der König stets nur das Beste wolle, und dass er, wenn er fehle, nur unter dem Einflusse schlechter Ratgeber gehandelt habe, denen allein die Schuld beizumessen sei. Noch weiter geht Constant, der den König für ein überhaupt völlig handlungsunfähiges Staatsorgan hält. Er will den Satz „der König kann nicht Unrecht tun" im wörtlichen Sinne verwirklichen und dem Könige überhaupt jede Möglichkeit zu handeln nehmen (Constant, De la responsabilité des ministres S. 66), indem er neben der puissance exécutrice und der puissance legislative noch eine dritte autorité, neutre et préservative schafft. Die erstere weist er den Ministern, die letztere dem König zu. Sie soll nur den Zweck haben, durch ihr blosses Dasein zwischen den beiden anderen Gewalten „en cas de divertissement" zu

vermitteln, gegebenenfalls die Ruhe wiederherzustellen, sonst aber immer untätig zu bleiben.

Dass diese Theorie mit dem konstitutionellen monarchischen System im Widerspruch steht, erscheint klar, da der König, in dessen Hand die höchste Staatsgewalt liegen soll, zu einem machtlosen Schatten herabgedrückt werden würde. Sie hat denn auch in Deutschland keine Anerkennung gefunden. Wohl aber hat sich der Ansicht Montesquieus Zöpfl (Grundriss des gem. deutsch. Staatsr. II S. 419) angeschlossen. Die Anschauung Montesquieus hat sogar in dem grossherzoglich hessischen Gesetze vom 5. Juli 1821 Anerkennung gefunden. Hier heisst es: Da Befehle, welche zu gesetzwidrigen Handlungen oder zur Verletzung Unserer den Ständen gegebenen Zusagen führen können, nie von Unserem Willen ausgehen, sondern nur auf einem Missverständnisse beruhen, dessen Aufklärung Wir als eine Pflicht Unserer obersten Staatsdiener und Staatsbehörden betrachten u. s. w. Mohl hält diese Theorie von der Fiktion der unumstösslichen Gerechtigkeitsliebe der Fürsten für psychologisch absurd, und bezeichnet sie als eine handgreifliche Unwahrheit, da sie mit den Tatsachen in offenbarem Widerspruche stehe. (Mohl, Verantw. der Minister S. 8 Anm. 8).

Die grössere Anzahl der Schriftsteller verwirft ebenfalls die Zuhilfenahme einer Fiktion zur Begründung der Unverantwortlichkeit des Fürsten. Bornhak (Allgem. Staatsl. S. 33, 34, 40) und Bluntschli (Allgem. Staatsr. Bd. I S. 207) erblicken den Grund für die Unverantwortlichkeit des Königs in der Tatsache, dass es kein Gericht gibt, das den König zur Verantwortung ziehen könnte. Aber aus dem Umstande, dass tatsächlich ein solches Gericht nicht vorhanden ist, kann nicht der Schluss gezogen werden, dass auch rechtlich eine Jurisdiktion über den König ausgeschlossen sein müsste. Die herrschende Ansicht (Gerber Budeus, Affolter, Frisch), die nach m. E. Anerkennung verdient, steht dagegen auf dem Standpunkte, dass die Un-

verantwortlichkeit im Interesse der Sicherheit und Erhaltung des Staates gewährleistet sein müsse. Da alle staatlichen Funktionen ihren Ausgangspunkt von dem Monarchen nehmen, so Jellinek (Recht des Staates S. 666) so würde der Staat selbst in seinen Grundfesten erschüttert werden, wenn man den König, das Staatsoberhaupt, vor Gericht ziehen und wegen der von ihm vorgenommenen Staatsakte und sonstigen Handlungen verantwortlich machen wollte. Mit Recht sagt Gerber: Kein politischer Kampf soll eine Richtung gegen das Staatsoberhaupt selbst nehmen können, dessen stete und absolute Integrität erforderlich ist, damit das Staatsleben, bei aller Bewegung rechtlich zusammengehalten bleibe (Gerber, Grundzüge des Staatsrechts S. 80).

Die Unverantwortlichkeit des Staatsoberhauptes aber findet ihr notwendiges Gegengewicht in der Verantwortlichkeit der Minister. Dass die Notwendigkeit eines solchen Gegengewichts besteht, kann nicht zweifelhaft sein. Man braucht nur die Konsequenzen zu ziehen, die für den Staat und die Staatsverfassung sich ergeben würden, wenn jegliche Garantie für die Einhaltung der Verfassung des Staats und der Regierung fehlen würde; Revolution oder Absolutismus würden die unausbleiblichen Folgen sein.

Der Zweck der Ministerverantwortlichkeit ist also einmal der, für die Staatsakte des Staatsoberhauptes die Verantwortung zu übernehmen und ferner die Verfassung des Staates zu hüten.

Das Organ, das die Aufsicht über die ordnungsgemässe Handhabung der Staatsgesetze und die Wahrung der Verfassung ausübt, ist das Parlament. Dieses kritisiert die Amtshandlungen des Ministers, zieht ihn eventuell zur Rechenschaft und leitet das Ministerverantwortlichkeitsverfahren ein, alles Massregeln, die es verhindern sollen, dass die Minister zu willenlosen Werkzeugen des monarchischen Absolutismus herabsinken. Daraus folgt, dass sie sich auch nicht auf einen etwa ihnen vom Monarchen

gegebenen Befehl zu ihrer Entlassung berufen können. Die meisten Verfassungen enthalten sogar Vorschriften, wonach eine derartige Berufung ausdrücklich ausgeschlossen wird.

Andere Zwecke als die oben angegebenen verfolgt die Verantwortlichkeit der Minister nicht. Insbesondere ergibt sich aus ihr nicht, dass die Minister auch individuelle Rechte einzelner Staatsbürger zu vertreten hätten. Denn ein einzelner Staatsbürger kann niemals eine Ministeranklage erheben. Wenn die Kammer wegen der Verletzung der Rechte oder Ansprüche eines einzelnen eine Klage erhebt, so schützt sie in erster Linie die Gesamtrechte und erst in zweiter Linie indirekt das einzelne Individuum. Von einem Rechtsschutze einzelner kann aber nur dann gesprochen werden, wenn der einzelne selbst eine gesetzliche Gewähr für die Durchführung seines Rechtsanspruchs besitzt, woran es bei der Ministerverantwortlichkeit fehlt.

3. Die Begründung der Ministerverantwortlichkeit.

§ 9.

Mit dem in § 8 erörterten Zwecke und der Notwendigkeit der Ministerverantwortlichkeit ist noch keineswegs erklärt, weshalb gerade die Minister an Stelle des unverantwortlichen Monarchen die Verantwortlichkeit zu tragen haben. Um dies zu begründen, sind die verschiedensten Theorien aufgestellt worden.

Constant geht aus von der Verteilung der Gewalten und gelangt damit auf sehr einfachem Wege zu einer Begründung der Ministerverantwortlichkeit. Da nach seiner oben bereits erwähnten Lehre der König ein pouvoir neutre darstellt und völlig handlungsunfähig ist, vielmehr die Minister die alleinhandelnden Personen im Staate sind, denen die puissance exécutive zusteht, so müssen sie für ihr Handeln auch verantwortlich sein (Constant a. a. O.).

Diese Theorie Constants, die seinerzeit epochemachend wirkte, kann für das moderne Recht nicht anerkannt werden.

Wie schon oben dargelegt, verkennt sie völlig die Stellung des Monarchen im konstitutionellen Staate. Sie leidet aber auch an dem Fehler, dass sie ausschliesslich die Exekutive in die Hände der Minister legt. Damit nimmt sie dem Staate die einheitliche Spitze, die für ihn wesentlich ist und macht aus der Monarchie, der Einherrschaft, eine Mehrherrschaft von Ministern, die ihrerseits die höchste Staatsgewalt ausüben.

Im Gegensatze zu Constant sind Buddeus und Bischof der Ansicht, dass in dem Monarchen die höchste Staatsgewalt verkörpert ist, dass auch bei ihm die Exekutive liegt, der Minister aber für die Regierungshandlungen haftbar ist, weil bei der Unverletzlichkeit des Monarchen dieser niemals für seine Regierungshandlungen haftbar gemacht werden könne. Den Minister soll die Verantwortlichkeit nur deshalb treffen, weil dieser Satz in der Verfassung ausgesprochen ist; es ist der Minister der „Souffre-douleur" des Monarchen. Während die Theorie Constants die Eigentümlichkeit hat, dass sie dem Souverän ein Selbstregierungsrecht abspricht und alle Regierungshandlungen den Ministern überlässt, übertragen Buddeus und Bischof sämtliche Regierungsgewalt dem unverantwortlichen Souverän und lassen nur die Minister für seine Fehlgriffe haften. Diese Ansicht würde aber nur dann zutreffen, wenn derartiges in den Verfassungen bestimmt wäre. Den Ministern wird, wenn man ihr folgt, jegliche Selbständigkeit genommen.

Es ist aber auch nicht klar, wie die Verantwortlichkeit geregelt werden soll bei Akten, die nicht von den Fürsten, sondern von den Ministern selbständig vorgenommen werden. Die Vertreter dieser Theorie helfen sich damit, dass sie für diese Fälle eine Ministerverantwortlichkeit im technischen Sinne verneinen. Sie sagen, dass eine eigentliche Ministerverantwortlichkeit nur für Handlungen des Souveräns bestehe, die durch die Kontrasignatur begründet werde. Die Kontrasignatur sei die condictio sine qua non für das Entstehen der Ministerverantwortlichkeit. Für alle

anderen Delikte, deren sie sich schuldig machten, seien sie nur kraft der allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit haftbar.

Auch diese Theorie trifft nicht das Richtige. Sie geht von Fiktionen aus, die sich nicht mit der Wirklichkeit decken. Sie drücken den Minister auf das Niveau eines willenlosen Organes des Staatsoberhauptes herab, das nur dazu da sein soll, die Verantwortlichkeit für den Monarchen zu übernehmen und bei Missregierung des Staatsoberhauptes die Strafe für ihn zu erdulden.

Dabei ergibt sich in politischer Beziehung der Missstand, dass, obwohl der Minister das Verbrechen des Souveräns sühnt, es doch immerhin eine indirekte Verurteilung des Monarchen ist, wenn der Minister für die Missregierung seines Monarchen gestraft wird. (Zöpfl, Heidelberger Jahrbücher der Literatur Nr. 41, 1859 § 645.)

Zwischen den Theorien Constants einerseits und Bluntschlis und Bischofs andererseits suchen andere Schriftsteller zu vermitteln. Bülau (Die Behörden in Staat und Gemeinde 1836 S. 124) sucht den Grund der Ministerverantwortlichkeit in der Teilnahme des Ministers an den Regierungshandlungen des Souveräns; er stellt den Satz auf, dass keine Regierungshandlung des Monarchen ohne Mitwirkung der Minister Gültigkeit erlangen kann. Dadurch, dass der Minister einen gesetz- und verfassungswidrigen Akt des Monarchen kontrasigniere, mache er selbst sich haftbar. In ähnlicher Weise spricht sich Cnyrim aus. (Die Verantwortlichkeitsfrage, Frankfurt a. M. 1848 S. 5.) Nach ihm sind die Minister nicht bloss Ratgeber der Krone, sondern sie nehmen durch die Gegenzeichnung aktiv Anteil an den Regierungshandlungen des Monarchen und sind deshalb als Teilnehmer nach allgemeinen strafrechtlichen Grundsätzen auch haftbar für die Handlungen ihres Monarchen.

Montesquieu a. a. O. und ihm folgend Zöpfl a. a. O. hinwiederum legen den Nachdruck auf die Eigenschaft der Minister, dass sie als Ratgeber der Krone dienen

sollen. Indem sie dem Satz, der König kann kein Unrecht tun, die Bedeutung unterlegen, der König will kein Unrecht tun, argumentieren sie: Tut der König dennoch Unrecht, so haben ihn seine Minister schlecht beraten und sind deshalb für ihn verantwortlich und strafbar. Der Vordersatz dieser Beweisführung ist bereits oben widerlegt. Deshalb kann auch der Nachsatz nicht zutreffen. Abgesehen davon aber käme man zu Ergebnissen, die der Wirklichkeit in keiner Weise entsprechen. Wie Samuely (Prinzip der Ministerverantwortlichkeit § 25) nachweist, ist bei einer derartigen Auffassung der Monarch immer der schlecht Beratene. Die Minister würden aber immer die eigentlichen Veranlasser sämtlicher Regierungsakte und mithin verantwortlich sein. Das aber würde gegen das Prinzip der monarchischen Selbstregierung verstossen und zur reinen Ministerherrschaft führen; eine weitere Folge dieses Prinzips würde auch sein, dass Regierungsakte, die vom Minister allein ausgehen, nicht unter die Ministerverantwortlichkeit fallen, sondern zur allgemeinen Beamtenverantwortlichkeit gehören würden.

Alle diese Theorien können nicht zum Ziele führen, weil sie die Stellung des Ministers im konstitutionellen Staate verkennen. Man kann, um eine Begründung der Ministerverantwortlichkeit zu geben, von den vorerwähnten Fiktionen völlig absehen. Es ist davon auszugehen, dass die Ministermitwirkung bei Regierungshandlungen des Monarchen vorhanden sein muss, um den Akt rechtlich vollziehbar und gültig zu machen. Das ist das Charakteristikum des modernen Ministers; durch die Kontrasignatur macht er den Akt des Monarchen zu seinem eignen, so in klarer Weise zuerst Seydel in seinem „bayerischen Staatsrecht“. Deshalb ist er aber auch auf Grund seiner eigenen Handlung verantwortlich. Der Minister aber handelt vollständig frei und seine Handlungen sind von der des Monarchen vollständig getrennt. Er unterscheidet sich von allen anderen Beamten des Staates dadurch, dass er keinen

Beamten über sich hat; keineswegs ist er dem Monarchen unbedingten Gehorsam schuldig. Es ist sogar seine Pflicht, bei Regierungshandlungen des Monarchen, für die er staatsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann, seine Unterschrift zu verweigern. In diesem Falle kann der Monarch entweder auf die Gegenzeichnung verzichten oder den Minister kurzerhand entlassen. Aber nicht nur bei den Regierungsakten, die ihm gesetz- und verfassungswidrig erscheinen, kann der Minister seine Unterschrift verweigern, sondern auch bei solchen, die an sich gesetzmässig sind. Er macht sich dadurch weder einer Insubordination schuldig, noch wird das Selbstregierungsrecht des Herrschers verletzt. Denn durch das Institut der Ministerverantwortlichkeit hat eine Gewalt geschaffen werden sollen, die die Sicherung der Verfassung im Auge behält, und das Recht der Selbstregierung des Herrschers zwar einschränkt, jedoch nicht aufhebt.

Wenn ein Minister lediglich für die Verfassungsmässigkeit der Regierungshandlungen seines Monarchen haftet, so wird er alle Akte des Monarchen kontrasignieren können, die der Verfassung nicht widersprechen. Ist er aber auch für die Zweckmässigkeit der Regierungshandlungen seines Souveräns haftbar, so hat er bei jedem einzelnen Akte zu erwägen, ob er die Verantwortung vor den Parlamenten für die Akte seines Monarchen übernehmen darf oder nicht. Wenn er die Verantwortung nicht übernehmen zu können glaubt, so muss er demissionieren. Auch hieraus ergibt sich, dass keine Rede davon sein kann, dass der Minister verpflichtet wäre, den Befehlen seines Monarchen unbedingt zu gehorchen.

4. Die Ministerverantwortlichkeit bei der Demission des Ministers.

§ 10.

Die Frage, für welche Staatsakte des Monarchen der Minister die Verantwortlichkeit trägt, indem er die Gegenzeichnung übernimmt, beantwortet sich im allgemeinen dahin, dass jeder Minister die in sein Ressort schlagenden Regierungshandlungen des Monarchen zu vertreten hat. Welche Regierungshandlungen das im einzelnen sind, wird in der Regel unschwer erkennbar sein. Zweifel bestehen nur hinsichtlich der Frage, ob auch der demissionierende Minister für seine Demission die Verantwortung trägt und sie zu kontrasignieren hat. Ferner erheben sich Zweifel hinsichtlich der Frage, — was in der letzten Zeit in Preussen Gegenstand der Erörterung gewesen ist — inwieweit bei Anordnungen, die Ausfluss der Kommandogewalt des Königs sind, Gegenzeichnung des Kriegsministers erforderlich ist. Beide Fragen sollen hier berührt werden.

Der Unabhängigkeit der Minister muss es entsprechen, dass sie jederzeit von ihrem Amte zurückzutreten berechtigt sind. Das ist allerdings nicht unbestritten.

Bornhak behauptet, der Minister sei in Preussen, wo er nur für die Gesetzmässigkeit der Regierungshandlungen seines Monarchen haftet, verfassungsmässig dem Könige gegenüber verpflichtet, jede gesetzmäsige Handlung des Königs gegenzuzeichnen und auszuführen; reiche er seine Entlassung ein, so könne sie ihm, wie jedem anderen Staatsbeamten versagt werden.

Beide Sätze sind unrichtig. Zunächst widerspricht es dem Wesen des konstitutionellen Staates, eine Pflicht zur Kontrasignatur zu statuieren. Wenn in Preussen auch der Minister nicht für die Zweckmässigkeit der Regierungshandlungen haftet, so kann doch der König keineswegs von ihm verlangen, dass er einen Akt ausführt, von dem er fest überzeugt ist, dass er dem Staate zum Schaden

gereiche. Die Stellung des Ministers würde damit herabgedrückt; er wäre dann nur dazu da, willenlos die Akte seines Souveräns zu kontrasignieren und auszuführen. Es ist ausserdem aber auch gar nicht so einfach, zu beurteilen, ob ein Akt verfassungsmässig ist oder nicht. Die Unrichtigkeit der Ansicht Bornhaks ergibt sich aber auch aus der Stellung des Ministers im konstitutionellen Staate. Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit beruht eben auf der unabhängigen Stellung des Ministers dem Staatsoberhaupte gegenüber, wie oben dargelegt ist. Man kann die Stellung des Ministers zu seinem Souverän nicht etwa mit der des Soldaten oder Offiziers zu seinem Vorgesetzten vergleichen, die als Untergebene die Befehle ihrer Vorgesetzten auszuführen haben, auch wenn nach ihrer Ansicht der Befehl ein Vergehen oder Verbrechen darstellt oder sonstwie für das Allgemeinwohl schädlich ist. Dafür trägt der Vorgesetzte aber auch die Verantwortung, was bei dem Monarchen im Verhältnis zum Minister im konstitutionellen Staate nicht der Fall ist.

Ferner trifft aber auch die Behauptung Bornhaks nicht zu, dem Minister könne wie jedem anderen Staatsbeamten die Entlassung aus dem Staatsdienste verweigert werden. Dies widerspricht auch der Wirklichkeit. Der Minister kann wie jeder andere Beamte jederzeit auch gegen den Willen seiner vorgesetzten Behörde seinen Dienst quittieren. Das weist schon Jellinek im System der subjektiven öffentlichen Rechte S. 202 zwingend nach. Nach seiner Ansicht beruht nur die Eingehung nicht etwa aber auch die Auflösung eines Untergebenen-Verhältnisses auf Vertrag. Er bemerkt: „Es besteht eine Pflicht des Staates, den nicht mehr Wehrpflichtigen und sonstiger Verbindlichkeit gegen ihn Ledigen auswandern zu lassen, den Beamten auf seinen Wunsch nach Erfüllung der gesetzlichen Bedingungen seines Amtes zu entheben. Indem der Staatsangehörige oder Beamte seine Entlassung fordert, handelt er aber nicht anders als jeder, der einen Anspruch auf behördliche Aktion hat, er

macht von seinem positiven Status Gebrauch.“ Ein Zwang zum Nichtdemissionieren existiert eben für den Minister nicht. Allen übrigen Staatsbeamten steht es frei, jederzeit aus dem Dienst auszuscheiden; umsomehr muss dies für die Minister gelten. Wollte man die Demission des Ministers als Dienstverletzung auffassen, so würde man damit gleichzeitig dem Absolutismus Tür und Tor öffnen.

Auch in den Verfassungen der meisten modernen Staaten ist kein Anhaltspunkt dafür gegeben, dass es etwa nicht jederzeit einem Minister freistände, um seine Entlassung zu bitten. Im Gegenteil ist in den meisten Verfassungen und Sondergesetzen dem Minister das Recht der Demission ausdrücklich zugestanden. So enthält das Ministerverantwortlichkeitsgesetz für Bayern im Art. 3 folgenden Passus: „Ein Staatsminister kann zu jeder Zeit um Enthebung von seiner Stelle bitten. Diese darf ohne Rücksicht auf § 24 der IX. Verfassungsbeilage nicht verweigert werden, wenn sie aus dem Grunde erbeten wurde, weil der König in wichtigen Regierungsangelegenheiten die Ratschläge seines Ministers nicht annehmen zu können glaubt.“

Das entspricht der Auffassung, dass man nur dann vom verantwortlichen Minister reden kann, wenn das Recht des Ministers, jederzeit seinen Abschied zu nehmen, unbedingt gewahrt ist. Man könnte sonst nicht unterscheiden, ob ein Minister bei einem von ihm nicht gegengezeichneten Akte freiwillig dies getan hat oder ob er hierzu von seinem Monarchen gezwungen worden ist. Erkennt man aber solchen Zwang durch die Verfassung und das Staatsrecht des betreffenden Staates begründet an, so muss man auch logischerweise daraus schliessen, dass die Minister für fremde Regierungsakte selbst gegen ihren Willen die Verantwortung zu tragen haben. Man käme dann zu der oben widerlegten Theorie Buddeus's zurück. Die Tätigkeit eines Ministers würde dann also lediglich daraus bestehen, dass er für die schlechten und dem Lande nachteiligen Regierungs-

handlungen seines Monarchen einsteht und gewissermassen die Rolle eines Märtyrers übernimmt. Diese Zustände würden aber zu weiter nichts anderem als zu einem verschleierten Absolutismus führen. Deshalb ist auch aus diesem Grunde die Theorie Bornhaks für den modernen konstitutionellen Staat zu verwerfen.

Hat aber der Minister das Recht, die Demission vom Könige zu fordern, so ist er auch verpflichtet, sie gegenzuzeichnen; denn indem er sie fordert, hält er sein Verbleiben im Staate mit seiner Überzeugung für unvereinbar.

5. Die Ministerverantwortlichkeit bei Armeebefehlen und Armeeverordnungen.

§ 11.

Die Frage, ob und inwieweit in Preussen bei Armeebefehlen (A. B.) und Armeeverordnungen (A. V.) die Gegenzeichnung des Kriegsministers notwendig ist, ist besonders in dem letzten Jahrzehnt Gegenstand lebhafter Erörterungen im Parlament und in der Öffentlichkeit gewesen. Von Seiten der Vertreter des Kriegsministeriums ist immer wieder die Auffassung geltend gemacht worden, dass alle A. B. und A. V., soweit sie Äusserungen der Kommandogewalt des Königs seien, der Gegenzeichnung des Ministers nicht bedürfen und für ihn somit die Verantwortung nicht bestehe. Zur Begründung dieser Ansicht wird einmal angeführt, dass die Praerogative der Krone, wie sie bis zum Erlasse der Verfassung bestanden, und zu denen auch die unumschränkte Befehlsgewalt im Heere gehöre, durch diese nicht berührt worden sind, und ferner wird auf die Allerhöchste Kabinettsorder vom 18. Januar 1861 hingewiesen. Im Eingange dieser Order heisst es: Ich will, dass alle Meine der Armee bekannt zu machenden Ordres den Charakter des militärischen Befehls behalten, wobei ich jedoch ausdrücklich bemerke, dass weder die Stellung des Kriegsministers noch verfassungsmässig bestehende Normen

alteriert werden sollen. Ich bestimme demgemäss auf Ihren Vertrag usw. Im weiteren Inhalte der Order aber wird nun entschieden:

I. Armeebefehle, Militärdienstsachen und Personalien sollen stets ohne Kontrasignation an ihre Adressen gelangen. Für die interne Behandlung aber wird wieder unterschieden:

a) Sofern die getroffenen Bestimmungen nicht den Militäretat beeinflussen oder andere Zweige der Militärverwaltung berühren, soll der Kriegsminister, wiewohl ihm andere Orders darüber nicht zugehen, nach dem schon vorher üblichen Verfahren von allem rechtzeitig in Kenntnis gesetzt werden;

b) andernfalls findet, damit seine Kenntnis aktenkundig werde, eine geheime Gegenzeichnung statt, deren Formen je nach den Zuständigkeitsverhältnissen verschieden sind.

1. Hat der Kriegsminister mit der Ausführung nichts zu tun, so wird ihm die Anordnung durch eine besondere Order übermittelt, auf der er seine Kenntnisnahme durch Gegenzeichnung zu beurkunden hat,

2. hat jedoch der Minister das Weitere zu veranlassen, so wird die bei den Akten befindliche Urschrift kontrasigniert, dagegen deren Ausfertigung ohne Gegenzeichnung weiter gegeben, damit der persönliche Charakter nach aussen gewahrt werde.

II. Alles übrige, d. h. was nicht zu Armeebefehlen, Dienstsachen und Personalien gehört, oder endlich als Regierungsakte sich darstellt, soll wie bisher kontrasigniert werden.

Das Wesentliche der Order besteht darin, dass zwar die Zuständigkeit und die Verpflichtung des Ministers zur Gegenzeichnung für alle in sein Ressort einschlagenden Befehle des Königs, insbesondere die Regierungsakte, nicht berührt werden sollen, andererseits aber eine grosse An-

zahl von Ordres von der Pflicht zur Gegenzeichnung ausgenommen sind und da, wo diese besteht, sie unter Umständen nur im Geheimen stattfindet, während nach aussen die Anordnung ohne die Gegenzeichnung an die Truppenteile gelangt. Diese Kabinettsordre sowie die Unterscheidung zwischen dem der Gegenzeichnung nicht bedürfenden Armeebefehl und der der Gegenzeichnung bedürfenden Armeeverordnung hat Marschall von Bieberstein in seinem umfangreichen Werke „Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei den Anordnungen des Obersten Kriegsherrn," Berlin 1911, zum Gegenstande eingehender Erörterungen gemacht. (Vergl. dazu die Besprechung von Graf zu Dohna im Arch. für öffentl. R. Bd. 28 S. 154 ff.)

Schon die Feststellung, was unter Armeebefehl und Armeeverordnung zu verstehen ist, macht Schwierigkeiten. Jedenfalls kann der Begriff, den man sonst mit dem einer Verordnung verbindet als einer allgemeinen Anordnung abstrakter Natur, die sich an einen weiteren Kreis von Personen richtet, im Gegensatze zu der Verfügung, die eine einzelne konkrete an einen einzelnen gerichtete Anordnung zum Gegenstande hat, nicht auf die Armeeverordnung zutreffen. (Marschall S. 209.) Denn sie ist nicht eine Anordnung allgemeiner Natur. Andererseits ist der Armeebefehl nicht das, was man zunächt darunter zu verstehen geneigt sein könnte. Man kann annehmen, dass es sich hier um Äusserungen handelt, die der König in seiner Eigenschaft als oberster Kriegsherr an das Heer erlässt. Die Veröffentlichungen der Armeebefehle aber seitens der Militärverwaltung lassen erkennen, dass die Bezeichnung Armeebefehl gerade auf diejenigen Kundgebungen des Königs zutrifft, die entweder überhaupt nicht oder nur ganz untergeordnetem Masse eigentliche Befehle darstellen; es handelt sich um feierliche Ansprachen an das Heer, zum Zwecke der Mitteilung wichtiger Ereignisse, der Belobigung, der Trauer und bei ähnlichen Gelegenheiten (Marschall S. 204).

Die Armeebefehle sind sämtlich seit dem Erlass der Kabinettsordre von 1861 ohne Gegenzeichnung publiziert worden. Soweit es sich um rein persönliche Kundgebungen des Königs handelt, entbehrt diese auch des öffentlichen Interesses. Die Anordnungen, die Personalveränderungen, zu denen auch Kommandierungen, Versetzungen und Beförderungen, sowie die Ordenssachen gehören, betreffen, sind ebenfalls sämtlich ohne Gegenzeichnung veröffentlicht (Marschall S. 223 ff.). Bei militärischen Dienstvorschriften, besonders Exerziervorschriften, Schiessvorschriften, Felddienstordnungen, Reitinstruktionen ist die Handhabung der Gegenzeichnung schwankend. Die letzteren sind sämtlich gegengezeichnet, während von der ersteren ein Teil der Kontrasignation entbehrt (Marschall S. 242, 243). Die militärischen Organisations-Angelegenheiten sind grundsätzlich nicht der Kommandogewalt des Königs vorbehalten, wie aus den nicht unbeträchtlichen finanziellen Folgen, die mit derartigen Organisationen verbunden sind, zu entnehmen ist. Trotzdem aber ist in nicht wenigen Fällen versucht, auch insoweit die betreffenden Anordnungen ohne Gegenzeichnung zu treffen (Marschall S. 253). Auch die Bekleidungsangelegenheiten gehören zur Militärverwaltung und unterliegen deshalb der ministeriellen Gegenzeichnung. Gleichwohl gibt es Fälle, in denen auch hier die Veröffentlichung ohne die erforderliche Kontrasignation erfolgt ist. Marschall gibt sich die Mühe, in eingehender Untersuchung alle Anordnungen, die irgendwie mittelbar oder unmittelbar den militärischen Dienst und die Militärverwaltung betreffen, zu untersuchen und dabei festzustellen, ob und in welchen Fällen die Veröffentlichung ohne oder mit Gegenzeichnung stattgefunden hat (S. 263—290).

Er kommt zu dem Resultate, dass ein festes Prinzip, das für die Gegenzeichnung massgebend ist, nicht besteht und dass teils da, wo man die Notwendigkeit der Gegenzeichnung vermuten müsste, diese unterblieben ist, während andererseits da, wo man sie nicht erwartet, stattgefunden

hat. Marschall weist dann weiter nach, dass überall da, wo mit dem Ausdruck Kommandogewalt ein besonderer Gehorsamsanspruch der Staatsgewalt in militärischen Dingen bezeichnet werden soll, die Grenzen dieser Kommandogewalt nicht auf sachlichem, sondern auf persönlichem Boden gewonnen werden könnten. Er stellt die Frage nicht dahin ab, in welchen Angelegenheiten, sondern welchen Personen gegenüber jener besondere Gehorsamsanspruch bestehe. Er beantwortet die Frage dahin, dass die Unbedingtheit des vom Soldaten geschuldeten Gehorsams gerade darin seinen Ausdruck findet, dass ihm das Recht der Prüfung der Rechtmässigkeit eines ihm erteilten Befehls gänzlich versagt sei, während doch sonst jeder Beamte die Pflicht habe, die formellen Voraussetzungen der Rechtmässigkeit einer Anordnung, insbesondere seine Zuständigkeit, auf eigene Verantwortung hin zu prüfen. Aus dem Mangel einer Prüfungsbefugnis solcher Formalien ergebe sich für den Soldaten die Verbindlichkeit auch unkontrasignierter Ordres unbeschadet ihrer Verfassungswidrigkeit. Marschall stellt dann weiter den Satz auf, dass es von dem Erfordernisse der Gegenzeichnung königlicher Willenskundgebungen schlechthin keine Ausnahmen gebe. Ein Regierungsakt des Monarchen, dem die Gegenzeichnung fehle, sei verfassungsrechtlich fehlerhaft. Trotzdem könne er verbindlich sein für solche Untertanen, denen ein Recht der Prüfung der Rechtmässigkeit nicht zustehe, d. h. dem Soldatenstande. Derselbe Befehl könne also den Soldaten binden und einem Beamten gegenüber unverbindlich sein.

Die Ausführungen Marschalls sind gewiss geeignet, in die verschlungenen Pfade und Geheimnisse der Gegenzeichnungen von Armeebefehlen und Armeeverordnungen hineinzuleuchten. Dass sie einen praktischen Erfolg haben werden, kann aber wohl kaum angenommen werden. Der Begriff der Kommandogewalt, der seit dem vorvorigen Jahrhundert in der preussischen Armee anerkannt ist, hat sich trotz der Verfassung und deren Bestimmungen er-

halten. Die Bemühungen in jedem Falle, in denen es sich um eine irgendwie geartete militärische Angelegenheit handelt, von dem Kriegsminister die Gegenzeichnung der Anordnungen des Königs zu verlangen, damit er somit die Verantwortung übernehme, werden auch in Zukunft ebenso vergeblich bleiben, wie sie es in der Vergangenheit gewesen sind.